

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PEDRO GABRIL KENNE DA SILVA**

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA  
Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**

Porto Alegre  
2010

**PEDRO GABRIL KENNE DA SILVA**

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**  
**Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Santos

Porto Alegre  
2010

**PEDRO GABRIL KENNE DA SILVA**

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**  
**Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: 24 de março de 2010.

**BANCA EXAMINADORA:**

Professor Doutor Adalmir Marquetti - PUCRS

Professora Doutora Marcia Ribeiro Dias – PUCRS

Professor Doutor Hermílio Pereira dos Santos Filho - PUCRS

À VILMA, minha amada esposa,  
sempre presente, na alegria e na tristeza,  
pelo incentivo e apoio incondicionais.

Aos filhos, VIVIANE e PEDRO HENRIQUE,  
razões da minha existência.

Aos pais CIPRIANO e ERONI,  
exemplos de honestidade, trabalho e perseverança.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Hermílio Santos, pela orientação segura e pelo incentivo, desde os tempos em que esta dissertação era apenas uma vaga ideia.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, em especial à Professora Marcia Ribeiro Dias e ao Professor Emil Sobottka, pelas críticas e contribuições oportunas.

A todos os órgãos públicos e organizações da sociedade civil, nas pessoas dos respectivos representantes que, gentilmente, participaram das entrevistas, prestando assim inestimável contribuição para que este trabalho se concretizasse.

## RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo investigar como ocorre a participação dos cidadãos, por meio de organizações da sociedade civil, no controle social da administração pública em dois grandes municípios do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre e São Leopoldo. Para atingir tal objetivo estudou-se a evolução da sociedade civil e sua relação com o sistema Estado-mercado. Estudou-se, ainda, a questão da soberania e sua inversão recente, passando esta do governo para o povo, como pressupõe a definição de *accountability*. Após a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, concluiu-se que o controle social é considerado relevante pela literatura científica, que a democracia brasileira oferece condições para que os cidadãos ou organizações da sociedade promovam a participação na formulação, no acompanhamento e no controle da gestão pública. No entanto, pela falta de interesse dos governos para incentivar a participação, bem como por desconhecimento e falta de iniciativa da sociedade, nos municípios pesquisados as ações de controle social da gestão pública estão em estágio incipiente.

Palavras-chave: Controle Social. Participação. *Accountability*.

## ABSTRACT

This work investigates how, through civil society organizations, the participation of the citizens takes place when it comes to social control of public administrations in two large cities of the state of Rio Grande do Sul: Porto Alegre and São Leopoldo. In order to attain this objective, both civil society development and its relation with the State-market system have been studied. Furthermore, attention has been given to the issue of sovereignty and its recent inversion, that is, its passing over from government's hands alone into those of the people, as it is assumed in the definition of *accountability*. After both a bibliographic and a field research, the conclusion has been reached that social control is considered relevant in the scientific literature, and that Brazilian democracy offers the conditions for its citizens and its social organizations to promote the participation in the formulation, supervision and control of public administrations. However, due to lack of interest on the part of governments to encourage participation, as to unawareness and absence of initiative on the part of society, in the cities where this research was conducted the actions of social control on the public administrations are still in their beginnings.

Key-words: Social Control. Participation. *Accountability*.

## LISTA DE SIGLAS

ACIS – Associação Comercial, Industrial e de Serviços  
ACPA – Associação Comercial de Porto Alegre  
AJEPOA – Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre  
APAE – Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais  
CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul  
CDC – Conselho de Desenvolvimento da Cidade  
CEFOR – Comissão de Finanças e Orçamento  
CF – Constituição Federal  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CMS – Conselho Municipal de Saúde  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MP – Ministério Público Estadual  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG – Organização Não Governamental  
OP – Orçamento Participativo  
PGM – Procuradoria Geral do Município  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPA – Plano Plurianual  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
SMED – Secretaria Municipal de Educação  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta



TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REGIMES DEMOCRÁTICOS E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1	A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	18
2.2	A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	20
2.3	OS GRUPOS DE INTERESSE.....	25
2.4	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	29
2.5	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	32
2.6	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	34
2.7	CONTROLE SOCIAL .....	35
<b>3</b>	<b>A DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>42</b>
3.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÚLTIMO SÉCULO.....	43
3.2	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	46
3.3	CONTROLES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA.....	51
3.4	POSSIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL.....	55
<b>4</b>	<b>A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL EM PORTO ALEGRE E SÃO LEOPOLDO.</b>	<b>61</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....	61
4.2	PRESTAÇÕES DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO .	62
4.3	AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL .....	67
4.4	DIFICULDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.....	75
4.5	OUTRAS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO.....	77
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>
	<b>ANEXO A – Extrato das Entrevistas.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da redemocratização do Brasil, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, criaram-se normas permitindo e incentivando a participação da sociedade civil nos assuntos que dizem respeito à formulação e ao controle da execução das políticas públicas. Nos últimos anos houve, também, um extraordinário desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação, ocorrido de forma mais perceptível a partir do final década de 90 do século passado. Com a combinação desses fatores – democracia, arcabouço legal e tecnologia – a sociedade civil organizada e os cidadãos individualmente, passaram a dispor de mecanismos importantes para acompanhar e exercer a fiscalização das ações dos governos.

Nesse período, inúmeros conselhos municipais foram criados para formular, acompanhar e controlar a execução de políticas públicas. Citam-se como exemplos os conselhos municipais de saúde, de educação, da criança e do adolescente, da alimentação escolar, de assistência social, entre outros. Os orçamentos participativos e as consultas populares para formulações dos orçamentos públicos também são exemplos concretos do que vem ocorrendo em termos de participação direta dos cidadãos nos assuntos de políticas públicas.

Nas últimas duas décadas, vários pesquisadores em diversos países vêm debatendo e formulando teorias sobre a participação dos cidadãos, individualmente ou por meio de organizações da sociedade civil, em atividades relacionadas à formulação e ao acompanhamento da execução das políticas públicas, ou seja, no controle social do governo. Entre esses autores destacam-se: Campos (1990); Manin (1995); Costa (1997); Dahl (1997); Diniz (1998); O'Donnell (1998); Fearon (1999); Frey (2000); Przeworski (2001); Dias (2002); Santos (2004); Schneider (2005); Avritzer (2006); Streck e Adams (2006); Grau (2006); Papadopoulos (2007); Bovens (2007); e Gurza Lavalle e Castello, (2008).

Em síntese esses estudos apontam algumas condições sócio-políticas para que a participação dos cidadãos em ações de controle social possa acontecer: 1) regime democrático que possibilite contestações ao governo; 2) prestações de contas pelos governos de forma ampla e permanente, em especial quanto ao emprego dos recursos orçamentários; 3) direito dos cidadãos a informações e à participação na gestão pública; e, 4) o interesse dos cidadãos pelos negócios públicos, ou seja, o despertar da sociedade para a participação na formulação e no acompanhamento da execução das políticas públicas.

O objetivo do presente trabalho é investigar como ocorre a participação dos cidadãos, por meio de organizações da sociedade civil, no controle social da administração pública em dois grandes municípios do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre e São Leopoldo. Para atingir esse objetivo, buscam-se respostas às seguintes questões: 1) Como os governos desses municípios vêm promovendo a transparência, as prestações de contas e o incentivo à participação da sociedade civil, ações estas impostas pelas normas da administração pública, em especial pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – (BRASIL – LRF, 2000); e 2) Como vem ocorrendo o controle social da gestão pública, nos municípios selecionados?

Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, com população aproximada de 1.430 mil habitantes e um orçamento anual realizado em 2008 no valor de R\$ 2,78 bilhões, tem despertado o interesse mundial em termos de participação popular na formulação de políticas públicas em face do sucesso do Orçamento Participativo (OP), implantado na administração do Partido dos Trabalhadores (PT), que governou o município por quatro mandatos consecutivos. A administração atual decorre da reeleição do Prefeito José Fogaça, que pertence ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

São Leopoldo é um município de porte grande, com população aproximada de 211 mil habitantes e orçamento anual, em 2008, no valor de R\$ 276 milhões. Está localizado à cerca de 30 quilômetros de Porto Alegre, é importante centro industrial e cultural, contando com dezenas de grandes indústrias, bem como com uma universidade. No comando político do Executivo Municipal de São Leopoldo ocorreu o inverso do que o ocorrido na Capital do Estado: a administração atual, iniciada em 2005, teve por antecessora uma administração comandada pelo PMDB, enquanto na Capital a administração atual, do PMDB, teve por antecessora uma administração comandada pelo PT. Cabe salientar que a atual administração da cidade de São Leopoldo, já no segundo mandato, implantou o Orçamento Participativo para a formulação das políticas de investimentos, valendo-se da experiência adquirida e da metodologia empregada na implantação do OP em Porto Alegre.

Como hipótese, acredita-se que haja um déficit importante de participação no controle social da administração pública, considerando-se que as possibilidades de participação são amplas. Acredita-se, também, que entre as causas desse déficit estão a indiferença dos cidadãos em relação aos assuntos de governo e o desconhecimento quanto às possibilidades e formas de participação, bem como o descumprimento pelos governos das obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de incentivar os cidadãos à participação no controle da gestão pública.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa qualitativa, baseada em questionário semi-estruturado, com perguntas abertas (FODDY, 1996, p. 144), tendo como entrevistadas lideranças com experiência em postos de comando de cada uma das organizações pesquisadas. Para se ter resposta às questões propostas neste trabalho, foi necessário buscar informações em organizações representativas do governo e da sociedade civil, tomando-se as organizações municipais correspondentes aos mesmos segmentos, em ambos os municípios selecionados.

O trabalho está organizado em três capítulos principais, além da conclusão e desta introdução. No capítulo 2, intitulado *Regimes Democráticos e Participação* pretendeu-se estudar, com base na literatura científica, os fundamentos conceituais de termos básicos do contexto do objeto desta dissertação e suas práticas em regimes democráticos. Destaca-se a questão da participação e as formas sob as quais esta vem sendo praticada, nem sempre no interesse geral, como o caso dos grupos de interesse, mas com boa evolução no sentido de viabilizar o controle social da gestão pública, estudado no último item do capítulo.

O Capítulo 3, *A Dinâmica das Políticas Públicas*, trata dos modelos da administração pública nas últimas décadas em países desenvolvidos, em especial Inglaterra e Estados Unidos da América que foram os pioneiros na modernização da gestão, e seus reflexos na gestão pública brasileira. Analisa-se, ainda, o ciclo da gestão pública, focalizando as fases desse ciclo que correspondem às fases de controle nas quais se oportunizam as ações de controle social sobre a gestão. Este capítulo é finalizado com uma análise objetiva das condições necessárias e suficientes, à luz de toda a base teórica exposta, para que no Brasil se viabilize o controle social.

O Capítulo 4, *A Prática do Controle Social em Porto Alegre e São Leopoldo*, foi dividido em três temas relacionados às questões propostas por este trabalho, sintetizando as percepções dos entrevistados sobre a situação fática existente em cada município objeto da pesquisa, sobre: 1) se o governo vem desenvolvendo de forma adequada as obrigações impostas pelas normas brasileiras sobre a gestão pública, no que diz respeito à prestação de contas, transparência e incentivo à participação da sociedade civil no controle social; 2) se ocorre, e como vêm ocorrendo, o controle social nos municípios pesquisados, ou seja, o que efetivamente tem sido feito em termos de controle social e o que pensam os entrevistados sobre essa possibilidade; 3) as eventuais dificuldades vividas ou percebidas pelos entrevistados para o exercício do controle social. Conclui-se o capítulo expondo algumas contribuições adicionais da pesquisa de campo, como a evidência da atuação de grupos de interesse em ações de controle social, as coalizões de grupos, e, em especial, três iniciativas

inovadoras nos municípios pesquisados, mas não inéditas no País, que dizem respeito a movimentos integrados por diversas organizações, com o objetivo de realizar o controle social das políticas públicas de forma integral, e com caráter de interesse geral.

A conclusão contém os resultados desta pesquisa. Pela análise das entrevistas com os dirigentes das principais organizações da sociedade civil locais, e dos gestores públicos envolvidos com os aspectos de transparência e prestações de contas governamentais, tem-se um panorama atualizado sobre a percepção de algumas lideranças locais, dirigentes de organizações importantes, em relação ao controle social da gestão pública, as razões da ação ou omissão em relação aos assuntos do Estado, bem como sobre o comportamento do governo em relação à participação popular no monitoramento da gestão pública.

## 2 REGIMES DEMOCRÁTICOS E PARTICIPAÇÃO

A definição de democracia ou regimes democráticos vem sendo apresentada sob diversos ângulos ao longo do tempo. Se considerarmos a democracia em sua definição clássica de “governo do povo pelo e para o povo” teremos que nos reportar à Grécia antiga e veremos que quem participava não era efetivamente a maior parte das pessoas que compunham o povo, entre essas não estavam os escravos, as mulheres e os pobres. No Contrato Social (ROUSSEAU, 2001) aparecem como condições indispensáveis à democracia a igualdade de participação, a soberania popular, assim entendida como o exercício da vontade geral da comunidade, e a participação direta dos cidadãos nas decisões fundamentais, como aprovação das leis básicas e escolha dos mandatários, bem como o acompanhamento permanente das atividades dos governantes, que nada mais são do que comissários que governam o Estado. No entanto, conforme afirma o próprio Rousseau (2001, p. 71), “rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”.

Schattschneider (1961, p. 130) comenta sobre a dificuldade para estabelecer um conceito moderno de democracia. Monta uma série de fundamentos teóricos para chegar à definição, procurando respostas a questões relevantes, como a função e forma de atuação do povo e como acontece a dinâmica do regime democrático. Conforme declara o autor, os que montaram a conceituação clássica de democracia nunca viveram num regime democrático. O encaminhamento do autor para questão é no sentido de que há que se estabelecerem as funções de cada ator no processo: o povo seria como o dono de um grande empreendimento que precisa controlar seus agentes para definirem e executarem suas políticas preferenciais. Nesse sentido, Schattschneider, embora não mencione, utiliza fundamentos da chamada “teoria da agência” ou a “perspectiva agente/principal”, que será abordada adiante neste trabalho, ao considerar os políticos e funcionários públicos como agentes e o povo como principal. O problema reside na dificuldade para estabelecer uma organização político-administrativa tal, que sejam assegurados os interesses gerais do povo. Embora indispensável para a manutenção da democracia, há que se considerar a limitação da participação e da força dos cidadãos frente às organizações políticas e governamentais, por isso é importante a competição política entre partidos de orientações ideológicas diferentes. O papel dos partidos de oposição é fundamental no controle dos atos dos agentes políticos no exercício do poder. Assim, segundo Schattschneider (1961, p. 141), “Democracia é um sistema político competitivo, no qual líderes e organizações competidoras definem as alternativas de políticas públicas de tal forma que os cidadãos possam participar no processo de tomada de decisão”.

O equilíbrio de forças nesse sistema político competitivo mencionado por Schattschneider é fundamental para a manutenção dos regimes democráticos.

A questão da democracia em sistemas econômicos regidos pelo capitalismo, nos quais o cerne da competição política gira em torno da distribuição de recursos, sempre escassos, é abordada por Przeworski (1995), segundo o qual, os dois grandes mecanismos existentes pelos quais os recursos são distribuídos para uso da sociedade são o Estado e o mercado, tendo o Estado o papel regulador do funcionamento dos sistemas político, econômico e social. Como o mercado busca sempre a melhor relação entre custo e benefício para suas operações, e em regimes democráticos o empresário tem liberdade para empreender ou retirar-se do sistema produtivo, a medida da intervenção na economia é sempre um ponto nevrálgico e foco de tensão permanente entre Estado e mercado (PRZEWOSKI, 1995, p. 7). Se o Estado é o instrumento regulador, seu papel é fundamental para manutenção da democracia e para a busca da distribuição justa e perfeita da riqueza produzida pela sociedade, embora se saiba que esse patamar de perfeição estaria no campo da utopia. Assim, explica-se porque a contenda política pelo comando do Governo do Estado é tão acirrada e compreende-se porque é tão importante para a sociedade que haja o equilíbrio entre competidores que postulam o comando do Governo, a ponto de Schattschneider (1961, p. 141) ressaltar que “democracia é um sistema político no qual o povo escolhe entre as alternativas criadas por líderes e organizações políticas competidoras”.

A salutar contenda entre os postulantes ao governo faz com que estes assumam compromissos públicos frente à sociedade na busca da preferência dos eleitores. Esses compromissos são explicitados nas plataformas das campanhas eleitorais em documentos tornados públicos, como forma de tentar convencer os eleitores de que os planos ali contidos serão efetivamente realizados.

Robert Dahl cunhou o termo *poliarquia* para definir as democracias modernas. O autor afirma que na prática não há democracia plena, mas uma aproximação que ocorre quando os cidadãos têm oportunidade de formularem, exprimirem e terem consideradas suas preferências na conduta do governo, sendo que para isso ocorrer são necessárias garantias constitucionais de livre organização e expressão, direitos políticos de votar e ser votado para cargos públicos, eleições livres e instituições sólidas para garantir eleições e manifestações de preferência (DAHL, 1997, p. 27). Pela definição de Dahl, no Brasil vive-se num regime poliárquico. Além de se poder expressar preferências e ter-se as preferências consideradas pelo governo, tem-se amplos direitos de participação política. É notável, igualmente, a liberdade de expressão, sem a qual os cidadãos não poderiam denunciar os desmandos,



ilegalidades e quebra dos princípios da administração pública por alguns agentes públicos, como tem ocorrido nos últimos anos cada vez com maior intensidade. Temos, ainda, instituições sólidas que garantem a estabilidade democrática e a manutenção da ordem.

Cabe aqui uma reflexão sobre a soberania da sociedade em relação ao sistema Estado-mercado. Para abordar esse tema devemos iniciar rememorando as três constatações associadas ao conceito de sociedade civil expostas por Avritzer (1994, p. 277). A primeira constatação diz respeito à diferenciação entre a sociedade civil e as estruturas sistêmicas de Estado e mercado, tendo a sociedade um sentido de permanência, de solidariedade e de ascendência sobre as demais esferas construindo inclusive, gradualmente, uma série de limitações de ações do sistema sobre a sociedade. A segunda se refere à possibilidade de controle sobre o poder do Estado e do mercado, pelo uso das potencialidades do sistema legal moderno e, ainda, a criação de uma série crescente de deveres do sistema Estado-mercado para com a sociedade. Como exemplos pontuais e recentes podem ser citados a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Código de defesa do Consumidor, que obrigam, respectivamente, os dois subsistemas, Estado e mercado. E a terceira, traz o conceito de sociedade civil, que implica reconhecer a existência de organizações personalizadas, que não fazem parte nem das estruturas do Estado, nem do mercado, e têm a função de interagir com as instituições do sistema Estado-mercado, no papel de mediadoras entre os cidadãos e estas instituições. São as organizações da sociedade civil: sindicatos, associações, fundações, federações, confederações, fóruns, movimentos, entre outras.

Na história recente das nações ocidentais no que concerne aos fatos que deram origem ao desenvolvimento da sociedade civil, três grandes revoluções podem ser citadas como marcos definidores: a revolução democrática, a revolução industrial e a revolução educacional. A revolução democrática teve seu centro na Revolução Francesa, e com foco no lema “liberdade, igualdade, fraternidade” desencadeou o processo que resultou no cerne da democracia moderna, que é a possibilidade de todos os cidadãos participarem politicamente, de liberdade de expressão e o desenvolvimento do espírito de solidariedade e coletividade com igualdade de direitos. A revolução industrial centrada na Inglaterra introduziu a divisão do trabalho social, o desenvolvimento urbano e a sociedade capitalista, desenvolvendo todo um sistema de organização social e grupos de interesse. Por último, a revolução educacional, centrada nos Estados Unidos da América, promoveu a expansão do conhecimento pela disseminação de universidades, criando, gradativamente, a possibilidade de acesso ao conhecimento a todas as camadas da população, o que, em tese, vem a favorecer os aspectos de igualdade de oportunidades aos cidadãos para ocuparem posições não só no sistema

político, mas também no sistema econômico. Completam os fatos importantes em relação ao surgimento e fortalecimento da sociedade civil e dos regimes democráticos, o surgimento dos “movimentos sociais” e as lutas de classes (COHEN e ARATO, 1992).

Cabe destacar os três componentes da *revolução democrática*, que abrangem os aspectos dos direitos civis: propriedade, expressão, religião, associação, entre outros; direitos políticos: igualdade de direito à participação no governo, votar e ser votado; e direitos sociais: direito de todos a um adequado padrão de vida, em especial moradia, saúde, educação e trabalho (COHEN e ARATO, 1992, p. 128).

Gradualmente, as democracias foram se consolidando e a partir de meados do século passado se acentuaram no mundo democrático as ideias de soberania da sociedade civil, ou soberania do cidadão sobre o Estado e o mercado. Qualquer interferência de uma esfera noutra gera conflito, portanto participação popular na gestão pública gera uma espécie de conflito, assim, só poderá acontecer em regimes democráticos efetivos e sólidos, onde as instituições governamentais sejam respeitadas e atuantes, de modo a serem criadas e mantidas arenas de debates democráticos, sem pressões ou retaliações aos cidadãos. Por outro lado, há que se ter em mente o dualismo de forças que se estabelece entre o poder político e o poder econômico. Nesse sentido a função da democracia é proporcionar à sociedade esse poder alternativo ao poder econômico (SCHATTSCHEIDER, 1961, p. 121).

Arato e Cohen (1994) montam a “definição moderna de sociedade civil” utilizando-se de extensa argumentação. Iniciam citando a tese de Habermas sobre a existência de dois sistemas diferenciados em relação ao mundo da vida, o Estado e o mercado. O mundo da vida, segundo os autores, é composto por pressupostos e componentes estruturais complexos englobando, por exemplo, língua, personalidade, família, cultura, tradições e grupos sociais. Sociedade civil seria, então, a dimensão do mundo da vida materializado em instituições por meio das quais os indivíduos interagem, reproduzem e compartilham tradições, solidariedade e identidades, e exercem um conjunto de direitos – reprodução cultural, integração social e privacidade – diferenciados das esferas da economia – propriedade, contrato de trabalho – e do Estado – direitos políticos. Vale ressaltar uma diferenciação exposta pelos autores entre sociedade civil e o sistema Estado-mercado: “Instituições que podem ser coordenadas comunicativamente aparecem enquanto forma de sociedade civil, ao passo que aquelas guiadas pelo dinheiro ou pelo poder [mercado e Estado] aparecem no nível institucional do sistema” (ARATO E COHEN, 1994, p. 178). Em conclusão, a mensagem dos autores vai no sentido de que pelo fortalecimento das instituições da sociedade civil esta poderá influenciar, monitorar e exercer o controle social sobre o Estado e a economia.

## 2.1 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A definição de representação requer cuidados, como de resto qualquer palavra chave que se utilize para centrar linhas de argumentação. No dizer de Pitkin (1972), o ser humano sendo não somente um ser racional e político, mas usuário de linguagem para conformar seu comportamento e suas relações, depende do entendimento das palavras para que a boa comunicação se estabeleça. Autores e leitores precisam ter presente o significado dos termos no contexto. Mesmo um termo clássico como “representação” pode ser atualizado ou redefinido, dependendo do espaço no qual se está transitando, podendo se referir à representação artística por um ator, ou mesmo uma representação legal na qual um procurador representa os interesses de outra pessoa em atos comerciais, jurídicos ou outros similares. A autora citada, em obra específica sobre o conceito de representação, aborda o largo espectro do termo e sua prática ao longo do tempo, transitando desde o conceito formulado por Hobbes, que pressupunha a transferência total do poder para os mandatários, conferindo a estes autonomia para agirem discricionariamente, até uma visão mais moderna e diametralmente oposta que pressupõe o dever dos representantes de prestarem contas de seus atos aos representados (PITKIN, 1972, pg. 15).

Pitkin dedica um capítulo da obra citada, exclusivamente para refletir sobre os conceitos de representação e Estado expostos por Hobbes. No *Leviatã*, Hobbes traz os fundamentos da existência do Estado, ou da República, como define e discorre no capítulo XVII. A República seria como depositária do direito transferido por cada uma das pessoas que a compõe, para agir em nome de todos os seus componentes, com a finalidade de promover a paz e a ordem, pelo cumprimento dos acordos e contratos sociais. Nesse caso o ser humano abre mão em favor do Estado do “direito de natureza”, definido por Hobbes (2003, p. 112) como sendo “a liberdade que cada homem possui de usar o seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, da sua vida; e, conseqüentemente, de fazer tudo aquilo que o seu próprio julgamento e a razão lhe indiquem como meio mais adequado a esse fim”.

Cabe aqui refletirmos sobre quem é o Estado. Segundo Hobbes (2003, p. 11), “...aquele grande LEVIATÃ a que se chama REPÚBLICA, ou ESTADO (em latim CIVITAS), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado” (destaques como no original). Ao trabalhar com a dicotomia pessoa natural e pessoa artificial, Hobbes considera pessoa natural aquela

que fala e age em seu nome individual, e pessoa artificial ou fictícia aquela que age ou fala em nome de outrem. No capítulo XVI do *Leviatã*, o autor explora objetivamente essa dicotomia para explicar que as autoridades que promovem as ações de Estado são representantes das pessoas naturais que compõem o Estado, e o fazem por “comissão ou licença daquele a quem pertence o direito” (HOBBS, 2003. p. 139). Fica fechada, na obra de Hobbes, a questão da participação. Uma vez consentida a transferência de poder aos representantes, os representados ficam comprometidos em aceitar que as ações dos representantes e suas consequências são realizadas em nome daqueles e que são válidas. Esta assertiva está claramente exposta no capítulo XVIII – Dos Direitos dos Soberanos por Instituição (HOBBS, 2003. p. 151).

Mesmo que se registre as formulações de Hobbes sobre representação política e as discussões sobre esse tema na Inglaterra do século XVII, o governo representativo moderno surgiu, segundo Manin (1995, pg. 7), com a revolução democrática no final do século XVIII e permitiu viabilizar o regime democrático nas sociedades modernas, complexas e compostas por milhões de cidadãos. Esse sistema se desenvolveu sob alguns princípios, dos quais, quatro, nasceram nessa época e até recentemente não haviam sido questionados: 1) *Os representantes são eleitos pelos governados* – se refere à forma de escolha dos representantes, que ocorre apenas em períodos de tempo pré-determinados por meio de eleições e por esse princípio o papel dos cidadãos como autores da delegação da representação somente se manifesta a cada nova eleição; 2) *Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores* – diz respeito à independência parcial dos representantes, ou seja, ausência de vinculação dos representantes eleitos com os eleitores, tendo aqueles, autonomia para agir no exercício do mandato; 3) *A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo* – refere-se à liberdade de expressão de opinião pública, o direito ao apoio ou contestação pública dos atos dos representantes, independentemente de haver ou não possibilidade de controle e influência sobre o governo; e, 4) *As decisões políticas são tomadas após debate* – tem o debate político como premissa às tomadas de decisões (MANIN, 1995, p. 8).

Os representantes são os atores que desempenham um papel em nome e autorizados por quem detém o poder de agir, que são os autores (os cidadãos), isto é, os mandantes delegam aos mandatários o poder de decidir os destinos do Estado (DIAS, 2004, p. 239). Assim, enquanto vigorar o mandato, o representante eleito tem deveres para com os representados. O problema começa a surgir e o questionamento do sistema se faz presente, e se acentua nos dias de hoje, quando os representantes não satisfazem as expectativas dos

representados. Comentando os princípios expostos por Manin, Dias (2002, p. 68) refere que o terceiro princípio se constitui na chave para que se possa esperar resultados concretos da participação popular influenciando nas tomadas de decisões pelos representantes: a liberdade para expressar opinião e a força da opinião pública são instrumentos que influenciam poderosamente os mandatários.

Interessante abordagem sobre a questão da representação e a possibilidade de interferência direta dos representados sobre os representantes é apresentada por Anastasia e Nunes (2006, p. 24 e 25), enfocando o funcionamento dos processos nos parlamentos. A ideia flui no sentido de que os parlamentares têm duas funções precípuas: legislar e fiscalizar. A primeira diz respeito à formulação, discussão e aprovação das normas que regulam o funcionamento da sociedade, entre elas as normas referentes às políticas públicas a serem executadas pelo governo do Estado. A segunda se refere à fiscalização sobre as ações do Executivo como um dever constitucional, sendo o Legislativo o órgão principal entre os órgãos institucionais de controle, podendo contar inclusive com o auxílio dos tribunais de contas nessa missão. Os Legislativos, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), são compostos por comissões permanentes e temporárias com atribuições legislativas e fiscalizatórias. A possibilidade da aproximação dos cidadãos nesses processos pode ocorrer por meio dessas comissões legislativas que, na visão dos autores, são os canais adequados para a promoção da articulação entre os representados e os representantes (ANASTASIA e NUNES, 2006, p. 25).

## 2.2 A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO

O conceito de participação política tem relação direta com os temas recém abordados, quais sejam, a democracia e a representação, e diz respeito à possibilidade de ação direta dos cidadãos nos assuntos políticos, mesmo que haja atores constituídos para representarem esses cidadãos. Mas, apesar de aparentemente simples, a definição de participação, bem como a análise de sua oportunidade e aplicabilidade nos regimes democráticos, é uma tarefa bastante complexa. Além disso, a larga escala com que o termo é utilizado torna seu significado impreciso. Quando “desempacotado”, como mencionado por Parry, Moyser e Day (1992, p. 17), o termo se presta para uma larga margem de atividades políticas que vão desde o voto na eleição, passando por contatos com os membros dos legislativos pelos diversos meios de que

dispomos, como cartas e e-mails, participações em audiências públicas de formulações e discussões de políticas públicas, elaboração de orçamentos, até protestos e representações contra os gestores públicos, movimentos populares, passeatas, inclusive atos de sabotagem, terrorismo, espionagem, e outros desse gênero.

Pretende-se aqui estudar a participação como atividade legal e regular, exercida por cidadãos ou organizações representativas, com fins pacíficos e com o objetivo de interferir na formulação e no acompanhamento da execução das políticas públicas, de forma permanente e organizada visando a avaliar a qualidade da gestão pública e enaltecer ou punir os gestores públicos por suas ações, se boas ou más, exercendo assim o controle social da gestão pública.

Cada vez mais, no mundo ocidental, os arranjos democráticos estão proporcionando a participação direta nos assuntos de governo, em especial por grupos ou entidades interessadas em políticas setoriais. Isso confirma em parte o conceito de democracia exposto por Schumpeter, a seguir transcrito, por paradoxal que possa parecer, uma vez que o autor citado não é defensor da participação direta:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

Saudada no Brasil, em especial após a Constituição de 1988, como benéfica e legítima, a participação direta não teve sempre consenso entre os estudiosos das ciências sociais. Schumpeter entendia que uma vez escolhidos os representantes por meio do voto, somente o que se poderia fazer em caso de não se estar satisfeito com o desempenho do representante, seria não reconduzi-lo ao mandato. O autor entendia, com muita naturalidade, que o eleitor tinha a prerrogativa democrática de instalar o governo, mas não de controlar suas ações durante o mandato, e, muito menos, o poder de dissolvê-lo (SCHUMPETER, 1961, p. 324).

A ideia geral sobre a importância da participação descrita por Parry, Moyser e Day (1992, p. 6), levanta desde os aspectos educativos da participação até os resultados efetivos sobre a formulação e execução das políticas públicas. O assunto é complexo e suscita inclusive uma questão fundamental para a teoria da representação, que diz respeito à representatividade das lideranças de movimentos e grupos de interesses envolvidos nas ações de participação direta. Em última análise, a participação terá efeito se os políticos que detêm autoridade para finalizar os processos de formulação e execução de políticas públicas forem instados a atender aos pleitos ou pressões formuladas pelos cidadãos. Essas pressões chegam de diversas maneiras e por diversos canais, como por exemplo, por meio de manifestações

públicas, greves e passeatas. As lideranças de movimentos mobilizam grandes quantidades de pessoas para criarem fatos políticos que repercutem na sociedade por meio das notícias. Após esse passo os líderes que representam todos os indivíduos envolvidos nos movimentos, sentam para formalizarem as reivindicações junto aos políticos. Isso ocorre tanto com associações de bairros, que reivindicam melhores condições de calçamento, saneamento, iluminação pública, segurança ou outros tipos de serviços públicos ou melhorias nos serviços já existentes, como por parte de sindicatos ou associações de servidores públicos ou união de associações de servidores que desejam melhores salários. Os líderes políticos não costumam ver com simpatia esses movimentos e reagem de diferentes maneiras dependendo dos recursos e da força de pressão de cada movimento ou grupo. Os autores sugerem que pode haver influências impróprias por alguns desses grupos em relação aos líderes políticos, determinando assim vantagens injustas. Neste caso a solução para os grupos que não têm suas vozes ouvidas e não têm respostas das autoridades, é reverem o modo de participação e de pressão para obterem os resultados desejados (PARRY, MOYSER e DAY, 1992, p. 7).

Um outro fator analisado por Parry, Moyser e Day (1992, p. 8), se refere à apatia ou o pouco entusiasmo para a participação. Eles invocam, de certa forma, a teoria das escolhas racionais para concluir que boa parte das pessoas avaliam o custo-benefício da participação e como entendem que terão pouca influência para produzirem resultados com suas participações, preferem não participar.

Há um fator diverso que completa a explicação desta apatia. Mancur Olson expõe na obra *The logic of collective action*, sua teoria que analisa a racionalidade pela qual os indivíduos se comportam atuando em grupo, quando o objeto da ação atende a interesses coletivos. A linha básica é no sentido de que o resultado da ação sendo aproveitado por todos os componentes do grupo, como ações de um sindicato de categoria profissional reivindicando por aumento de salários, por exemplo, mesmo sabendo que se todos agirem juntos teriam mais chances de alcançar êxito, a maioria dos indivíduos, podendo, deserta do combate porque sabe que mesmo não participando aproveitará igualmente os resultados do êxito. Segundo Olson (2002, p. 2) “mesmo que todos os indivíduos de um grande grupo sejam racionais e auto-interessados, e que saíssem ganhando se, como grupo, agissem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agiriam voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais”.

De alguma forma as pessoas são motivadas pelas perspectivas de benefícios que suas ações irão gerar. Esses benefícios poderão ser até mesmo indiretos. De qualquer modo, esse fato não tira o efeito meritório, mesmo que a participação venha acompanhada de uma razão

instrumental. Esclarecendo, a teoria instrumentalista tem relação direta com a teoria das escolhas racionais e se refere ao fato de que as pessoas ou grupos de pessoas tendem a agir no sentido de promover os interesses do grupo, buscando o melhor benefício com o menor custo. “A razão fundamental porque umas pessoas participam, enquanto outras não, é que os participantes consideram que suas ações lhes trarão benefícios acima dos custos envolvidos.” (PARRY, MOYSER E DAY, 1992, p. 9) (tradução nossa).

A literatura registra também motivações para a participação por razões de civismo, embora se afirme que a incidência é pequena. Essa abordagem é chamada por Parry, Moyser e Day (1992, pag. 10), de sócio-psicológica e diz respeito à predisposição e o sentimento de dever que algumas pessoas tem de participarem em ações de políticas sociais, exclusivamente com interesses de buscar melhor efetividade nos resultados das políticas públicas para a melhoria geral da sociedade. Essas pessoas pertencem, geralmente, a classes sociais mais elevadas, com melhor formação intelectual, razoável percepção política e posição financeira tal que lhes possibilitam contribuir com recursos e tempo para atuar como voluntários junto a organizações da sociedade civil que se ocupam em acompanhar as políticas públicas e o comportamento dos políticos.

A partir de resultados visíveis e de experiências bem sucedidas de conquistas por meio de participações, o padrão começa a mudar, a exemplo do que ocorreu na Inglaterra a partir dos anos 1960. Grandes mudanças foram introduzidas nas formulações das políticas públicas, oportunizando aos cidadãos acompanharem e influenciarem nos planos de governo por ocasião da sua elaboração.

Seja por motivos instrumentais, por razões de civismo e interesses comunitários, assim entendida a participação visando a melhorar os aspectos sociais da vizinhança (bairro, vila, etc.), ou outras formas de participação política, há um efeito secundário da participação não menos importante, que é o efeito educativo: o desenvolvimento do associativismo, o despertar para os deveres e direitos políticos dos cidadãos, a confiança no sistema ou a percepção de que se pode lutar por mudanças (PARRY, MOYSER E DAY, 1992. Pg 15).

No mesmo sentido, enaltecendo a formação da cidadania como consequência positiva da participação, Streck e Adams (2006, p. 105-111) elencam as formas de participação: 1) *o voto*: lembrando que não se trata apenas do voto com o objetivo de eleição de representantes a cada período de mandato, mas nos demais casos previstos na Constituição Brasileira, que podem ocorrer a qualquer momento em que os cidadãos forem chamados a participar, individual e secretamente, opinando sobre questões políticas mediante plebiscito ou referendo, ou, ainda, a participação no encaminhamento de projetos de lei de iniciativa



popular; 2) as *manifestações públicas*: definidas como atos esporádicos com o objetivo de chamar a atenção, não só do governo, mas de todas as forças da sociedade para fato político emergencial, como por exemplo o bloqueio do trânsito de uma via para exigir ações governamentais, ou, até mesmo, um grande movimento para exigir a deposição de um Presidente da República, como o caso dos “cara pintadas” no governo Collor; 3) *os movimentos sociais*: que os autores reputam como muito importantes para a democracia, uma vez que tornam explícitos os conflitos sociais em espaços não institucionalizados, alargando assim o campo das interações políticas em função dos temas objeto das desconformidades dos participantes, sobre terra, moradia, direitos humanos, entre outros; 4) *as associações*: ou organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos com variados objetivos, como fins filantrópicos e assistenciais, religiosos, culturais, ou voltadas para temas de direitos humanos e cidadania, sendo que, independente de suas finalidades, se constituem, na visão dos autores, em importantes locais de desenvolvimento da participação; 5) *as redes*: facilitadas pelas novas tecnologias da informação e das comunicações, se constituem modernamente de um instrumento valioso na nova configuração da democracia, trazendo mudanças significativas na forma das interações sociais, criando novos espaços de ação coletiva; 6) *os fóruns da sociedade civil*: congregam representantes de entidades da sociedade, geralmente institucionalizados sob a forma de termos ou protocolos, isto é, sem personalidade jurídica formal, e tem por objetivo debaterem problemas e desenvolverem ações de interesse comum; 7) *as câmaras setoriais*: são grupos técnicos constituídos como fóruns de apoio para formularem proposições e acompanharem as atividades de cada setor governamental, destacando-se os setores de habitação, transporte, economia, mobilidade urbana, entre outros; 8) *a gestão participativa*: os autores descrevem este item como um fenômeno que vem ocorrendo nos países democráticos em função dos limites da democracia representativa, pela falta de sintonia entre os representantes e os representados, citando como exemplo o Orçamento Participativo pelo qual os cidadãos participam diretamente na elaboração do instrumento público que materializa os planos do governo em termos de prioridades para a execução de políticas públicas; enquadram-se aqui, embora não incluídas pelos autores, as ações de controle social; 9) *as conferências*: normalmente institucionalizadas por leis orgânicas, ocorrem no âmbito das três esferas de governo e têm por finalidade reunir representantes de conselhos, bem como da sociedade civil, para estabelecer diretrizes gerais que serão o norte para o plano de ação dos conselhos, em relação as respectivas áreas de políticas públicas; e 10) *os conselhos*: por serem constituídos e mantidos pelo governo, que

indica parte de seus membros, mas com representação da sociedade civil, são considerados órgãos de controle social de natureza híbrida.

Por exercerem o controle social da execução das políticas públicas nas respectivas áreas de competência, guardando relação direta com o objeto desta dissertação, os Conselhos de Políticas Públicas terão tópico específico no ponto 2.5, adiante.

### 2.3 OS GRUPOS DE INTERESSE

Uma área ainda pouco explorada pela literatura científica, segundo os autores pesquisados, e de extrema importância no cenário da participação, é a que diz respeito à atuação dos *grupos de interesse*. Numa busca a artigos científicos recentes sobre o tema, destacam-se os trabalhos de Crotty e Crotty (2004), Teater (2008), Binderkrantz (2005), Dür e Bièvre (2007), Holyoke (2009). Esses autores são praticamente unânimes em duas afirmações: 1) que os grupos de interesse representam um papel importante em termos de influência no ciclo das políticas públicas; e, 2) que há uma lacuna em termos de pesquisas sobre os grupos de interesse.

Cada vez mais se destacam as ações de grupos interessados em áreas específicas de políticas públicas, formados tanto por associações de agentes econômicos, quanto por grupos oriundos de organizações da sociedade civil. Percebe-se que a atuação com fins de acompanhar e influir nas ações governamentais se torna mais robusta e suscetível a produzir efeitos, se for realizada de forma organizada e por meio de um grupo de pessoas que representem segmentos da sociedade, de qualquer esfera, mesmo com todas normas que permitem aos cidadãos individualmente solicitar informações à administração pública e o direito destes de obter essas informações. Há que se esclarecer, portanto, a forma como se dá a representação neste contexto de participação por grupos de interesse, uma vez que os grupos, sejam na forma de associações, sindicatos, fóruns, conselhos ou movimentos, se apresentam e atuam por representação, que pode ser exercida por diretoria, conselho, coordenação, ou outras formas. Segundo Santos (2002, p. 197), conforme os objetivos, os grupos de interesses se distinguem em duas correntes: aqueles que tem como meta interesses econômicos, compostos predominantemente por associações e sindicatos de empresários ou de empregados e aqueles compostos a partir de iniciativas de grupos ou entidades que não visam, em seus objetivos, fins econômicos, mas finalidades cívicas, humanitárias, religiosas,

entre outras. Mas, independente da finalidade econômica, ou não, os grupos de interesse a que nos referimos se caracterizam por se instituírem de forma independente dos governos e agirem no sentido de influenciarem na formulação e na execução das políticas públicas.

Quanto à classificação, características e objetivos dos grupos de interesse, vale citar Schattschneider (1961) que dedicou um capítulo de seu livro *The Semisovereign People* para tratar do tema. Nesse capítulo, o autor analisa os objetivos, influências e métodos utilizados pelos grupos de interesse. Começa por declarar que há uma diferença grande entre os grupos, sendo necessário distinguir, para fins de estudos, os grupos que buscam interesses especiais, ou seja, interesses específicos do grupo, e os que atuam no interesse público; classifica, ainda, os grupos em bem organizados e pouco organizados. O autor define interesse público como interesse geral, comum a todos ou à maioria do povo, exemplificando com a organização chamada *American League to Abolish Capital Punishment*, acrescentando a *National Association of Manufacturers*, como um exemplo de grupo cujo objetivo é de interesse especial. Quanto à capacidade de organização, o autor cita pesquisa realizada pelo Departamento de Comércio Americano – Divisão das Associações Comerciais, para fundamentar sua assertiva de que essa característica está presente nos grupos de interesse que detêm maior poder econômico. Os grupos compostos por indivíduos com maior grau de escolaridade tendem a ser melhores organizados do que os integrados predominantemente por pessoas de baixo nível educacional. O autor afirma, ainda, que a participação em organizações de voluntariado é muito maior por pessoas do mais alto *status* social e econômico, do que pelas demais classes (SCHATTSCHEIDER, 1961; p. 21-46).

Os grupos de interesse focam destinatários, aos quais dirigem suas ações com o objetivo de alcançarem os resultados pretendidos. Em Santos (2002, p. 198), constam como destinatários dos grupos de interesse os seguintes: burocracia ministerial, partidos políticos, chefe do executivo, congresso nacional e a opinião pública. Chama a atenção o fato de que entre este importante elenco de destinatários não se encontram órgãos institucionais de controle como Ministério Público e Tribunais de Contas, demonstrando que a literatura não retrata o que efetivamente vêm ocorrendo no País em termos de participação de grupos de interesse, não só nos aspectos de formulação de políticas públicas, mas igualmente no acompanhamento e no controle social da execução dessas políticas, ou seja, na fiscalização do emprego dos recursos públicos por ocasião das implementações das políticas formuladas. Nos registros das declarações colhidas nesta pesquisa, narrados no capítulo 4 desta dissertação, as organizações interagem com estes órgãos no intuito de buscarem eficácia e efetividade em suas demandas, quando o poder público não responde de forma satisfatória. Essa constatação,

de que há uma lacuna na literatura, é posta pelo próprio autor, ao citar textualmente: “Na literatura disponível há, no entanto, um déficit considerável de abordagens recentes que levem em consideração a forma como os grupos de interesse setoriais se articulam na tentativa de intervir diretamente neste processo.” (SANTOS, 2002, p. 194).

Há que se ressaltar que grupos de interesse com grande organização, poder econômico ou grande número de integrantes, além de interagir, pressionar e utilizar todo o arsenal de instrumentos para terem suas reivindicações consideradas pelas autoridades governamentais, cada vez mais se utilizam de outro canal que a democracia proporciona e que no Brasil se reforçou com a abertura democrática, que se trata da representação parlamentar desses grupos de interesse por meio da indicação e eleição de membros inseridos em partidos políticos, para mandatos eletivos (DINIZ e BOSCH, 2004, pag. 112).

Em artigo denominado *Interest group influence on managerial priorities in public organization*, Crotty e Crotty (2004) tratam do importante grau de influência dos grupos de interesse sobre as decisões tomadas pelos órgãos públicos. Logo na introdução os autores declaram que apesar de conhecida por estudiosos do tema a influência importante que os grupos de interesse exercem sobre as formulações de políticas públicas, surpreendentemente, no dizer dos autores, há poucas pesquisas empíricas, em larga escala, para testar o grau de influência geral em múltiplas organizações públicas (CROTTY e CROTTY, 2004, p. 571). Os articulistas mencionam compactamente os registros disponíveis na literatura sobre o tema, iniciando pelos registros referentes às décadas de 1950 e 1960, período no qual destacam trabalhos de Maass – 1951, Bernstein – 1955 e Lowi – 1969. Estes tiveram por objeto grupos de interesse que atuavam influenciando agências governamentais de execução de políticas públicas e, ainda, as agências reguladoras. Os estudos referentes às décadas de 1970 e 1980 demonstram que houve uma interessante mudança na atuação dos grupos de interesse, no sentido de que as agências não estavam mais dominadas pelos grupos os quais as mesmas estavam encarregadas de regular, quais sejam, os grupos econômicos, mas diferentes grupos estavam presentes como os representantes de consumidores e outros de interesse público. Os autores citam, ainda, outros estudos da década de 1990, concluindo que os estudos analisados sugerem que há influência dos grupos de interesse nas decisões dos administradores públicos, mas não chegam a ser tão impactantes. No entanto, afirmam que o tema “grupos de interesse” deve tomar parte em qualquer estudo sobre influências nas decisões de gestores públicos (CROTTY e CROTTY, 2004, p. 571).

O que pensam os parlamentares sobre os grupos de interesse foi o objetivo de Barbra Teater que desenvolveu pesquisa junto a parlamentares dos Estados Unidos. A autora refere

que os parlamentares não apenas procuram estar sintonizados com os temas pautados pelos grupos de interesse, como utilizam os grupos de interesse para se informarem sobre os temas da agenda política e tomarem decisões sobre estes (TEATER, 2008).

Os grupos de interesse se utilizam de duas diferentes estratégias para influenciar as autoridades públicas. Uma considerada interna ou direta, que consiste em abordar diretamente e de forma discreta os alvos de interesse, agentes administrativos nomeados no alto escalão de governo ou os próprios agentes eleitos. A outra, denominada indireta, baseada em mobilização como passeatas, abaixo assinados, obstruções de vias ou estratégias de mídia, como publicações de notas, entrevistas para repórteres, sempre com o objetivo de que os temas que o grupo defende se tornem prioridade na agenda dos tomadores de decisão (BINDERKRANTZ, 2005, pag. 696). Segundo a autora, a preferência dos grupos por usarem uma ou outra estratégia varia de acordo com o status, a influência e os recursos à disposição. Os grupos mais privilegiados tendem a usar os canais de influência e a abordagem direta às autoridades públicas. Também os grupos de interesse formados para defenderem benefícios específicos ou particulares, usam a abordagem direta porque seria difícil justificar em campanha pública a defesa de assuntos que não sejam de interesse geral. Como Schattschneider, a autora igualmente classifica os grupos em duas categorias segundo seus interesses em obter benefícios particulares para determinadas pessoas ou grupos, ou o que a autora chama de *cause groups*, que buscam benefícios não para seus membros, mas para a sociedade em geral (BINDERKRANTZ, 2005, pag. 699). A autora afirma na conclusão que ambos os grupos – de interesses específicos e *cause groups* – se utilizam de um variado repertório de estratégias, mas em especial nos grupos que defendem causas de interesse público predominam as estratégias de mobilização e uso da mídia. Esta estratégia se coaduna com uma das formas possíveis de colocar um tema na agenda política e gerar um *policy cycle*, conforme Frey (2000, p. 227): qual seja, a mobilização popular gera repercussão na mídia, que por sua vez sensibiliza os políticos e a administração pública em relação aos fatos, passando estes a serem encarados como um problema de relevância política e entrando na pauta.

Ainda sobre a questão da influência, mas abordando o aspecto da representação política e da legitimidade, Dür e Bievre (2007), promovem uma importante reflexão sobre a atuação dos grupos de interesse. Os autores iniciam reforçando opiniões já expostas anteriormente de que, de fato, os grupos de interesse são uma via importante de comunicação entre os cidadãos e as autoridades públicas, no entanto, dizem que “se alguns grupos constantemente ganham, a política dos grupos de interesse pode comprometer a legitimidade

das tomadas de decisões numa democracia” Dür e Bievre (2007, p. 1). Estes autores abordam, também, a estratégia de atuação dos grupos de interesse, afirmando, na mesma direção de outros autores, que os grupos que tem por objetivo interesses difusos preferentemente se utilizam de estratégias abertas e que, por outro lado, estratégias abertas não são usadas por grupos de interesses específicos (DÜR e BIEVRE, 2007, p. 7).

Na atuação cotidiana os grupos de interesse utilizam as mais diversas estratégias para atingirem seus objetivos. Holyoke (2009) aborda a questão das interações entre grupos de interesse, mais precisamente as situações de competições e coalizões entre grupos. No dizer do autor, há permanente competição entre grupos de interesse, em especial porque numa sociedade plural e democrática, é possível que quando o governo estende benefícios a uma classe ou grupo estará impondo restrições ou menos benefícios a outro grupo. Invocando a *teoria da ação coletiva*, o autor argumenta que as pessoas se tornam ativas e motivadas a participarem quando estão convencidas que seus interesses estão sendo prejudicados (HOLYLOKE, 2009. Pag. 361). Por outro lado, ressalta a comprovação de uma hipótese não muito difícil de ser vislumbrada: os grupos procuram superar antagonismos sempre que se levantam causas comuns e importantes.

Ao se falar em coalizões de grupos de interesse, abre-se um universo para reflexões e considerações sobre o funcionamento das organizações da sociedade civil e suas interações entre si, assim como com o governo e o mercado, compondo o que a literatura define por *redes de políticas públicas*.

## 2.4 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando diversos atores, sejam do governo, do mercado ou da sociedade civil, se unem visando a atingirem objetivos de interesse comum, concernentes a formulações e implementações de programas e projetos de governo, estão formadas as redes de políticas públicas. Conforme Frey (2000), tratam-se de interações entre organizações interessadas em áreas de políticas setoriais, como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, que agem de forma não institucionalizada e se utilizam muito das ferramentas das modernas tecnologias das comunicações. Na raiz, os objetivos não são outros senão a conhecida luta pela distribuição de recursos públicos, neste caso setoriais, conforme esclarece o autor: “Na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como

objetivo comum a obtenção de um montante – o maior possível – de recursos para sua respectiva área política.” (FREY, 2000, p. 222). Não é difícil compreender que as políticas públicas são fortemente influenciadas pela interação dessas redes com os organismos governamentais responsáveis pela elaboração do planejamento.

Uma rede de políticas públicas se estabelece quando uma ou mais comunidades de políticas, assim entendido um grupo de atores que se interessam por um determinado segmento num setor de políticas públicas como, por exemplo, as comunidades dos segmentos laboratorial, hospitalar e farmacêutico, no setor de saúde pública, numa relação de interdependência, interagem com setores governamentais para as formulações e implementações das políticas do setor. Antes de ser perniciosa para a sociedade e para a democracia, a atuação das redes de políticas públicas não maculam o papel e a autoridade do Estado quanto à formulação e execução das políticas, tratando-se de uma nova maneira de se relacionar com a sociedade proporcionando a possibilidade de identificação de problemas setoriais e, em alguns casos, o comprometimento desta no encaminhamento das soluções (SANTOS, 2005, p.62).

Para Przeworski (1995, p. 48), essa pressão de forças externas ao Estado para interferir na formulação de políticas, em especial quanto às forças do mercado, ocorre como reação natural ao aumento da capacidade do Estado de intervir na economia, e tendo em vista que em regimes democráticos capitalistas o empresariado tem liberdade para empreender ou retirar-se do sistema produtivo.

Em função dessa forma do Estado interagir com a sociedade, surge a necessidade de se abordar, além do conceito de *rede* o conceito de *governança*, que segundo Schneider (2005, p. 29) são ideias antigas que ganharam novos significados nas últimas décadas, em função, justamente, dessas transformações em torno das relações entre o Estado e a sociedade.

A definição de governança excede o ambiente de governo envolvendo atores do mercado e da sociedade civil, objetivando a solução de problemas sociais de forma harmônica e organizada, produzindo com isso ordem social, não só no aspecto material, mas, também, com relação aos mecanismos sociais, dentro e fora do universo governamental (SCHNEIDER, 2005, P 34). Refere-se à capacidade governativa em sentido amplo, incluindo métodos, mecanismos e procedimentos para “lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meio de interlocução e de administração do jogo de interesses.” (DINIZ, 1998, p. 42). Em outras palavras, uma estrutura de governança envolve a integração de estruturas do governo e da sociedade, como por exemplo, as entidades de regulação, que atuam com autonomia em relação ao governo e à sociedade, as parcerias

público-privadas e, utilizando um exemplo local, a governança do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Nos países democráticos industrializados o governo é compelido a negociar com grupos detentores de poder econômico, pela singela razão de que o Estado não dispõe de recursos suficientes para os todos os investimentos necessários às soluções dos problemas sociais. Surgem então as redes de políticas públicas, como as mencionadas por Schneider (2005), como, por exemplo, a rede norte-americana do setor de energia, a rede alemã de políticas de controle químico e a rede de políticas públicas da reforma das telecomunicações alemãs, compostas por representantes do governo, do mercado (associações econômicas e grandes empresas) e da sociedade civil (sindicatos e associações ambientais) (SCHNEIDER, 2005, p. 46).

Como fator positivo a ser mencionado em relação às redes que compõem a nova governança, o autor ressalta que não se trata de grupos que tem por objetivo instrumentalizar o Estado em proveito particular, mas se formam pela dependência funcional ou econômica (SCHNEIDER, 2005, p. 49). Confirma esta assertiva, por exemplo, a rede norte-americana do setor de energia, já citada, que é composta por representantes dos seguintes segmentos: governo e administração, partidos políticos no legislativo, associações econômicas, grandes empresas, sindicatos e associações ambientais.

Falando sobre teoria do Estado e governança, Volk Schneider compara a atuação dos atores sociais aos “atuadores” ou dispositivos da cibernética colocados no fluxo dos processos como sensores da normalidade dos mesmos. Sugere que os atores “inteligentes” atuam como sensores e atores. Isso nos leva a concluir que no ciclo da gestão, os atores não governamentais (sociais e econômicos) podem atuar em todas as fases, durante a formulação, a execução e o controle das políticas públicas e emprego dos recursos (SCHNEIDER, 2005, p. 35).

Schneider (2005, p. 51) menciona, ainda, o avanço tecnológico como fator facilitador da criação de redes e globalização da informação. Cabe lembrar que também o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e das comunicações tornaram possível o acesso às informações governamentais e o intercâmbio entre os diversos atores, de qualquer “canto” do mundo, facilitando, assim, o processo de controle social da administração pública.

Na conclusão, no entanto, o autor ressalta uma inquietação crucial com relação ao processo de participação direta oportunizado pelas novas formas de governança, que se refere à possível distorção da representação democrática. Trata-se da representatividade e legitimidade do processo de formulação, que no caso de políticas propostas, estudadas,



debatidas, e deliberadas por apenas parte da sociedade. Atores com maior poder político ou econômico podem sair beneficiados nos processos de decisões políticas. A proposta de Schneider vai no sentido de fortalecer o parlamento, principal órgão de controle governamental, aparelhando-os com meios e competências para exercerem um ‘controle no fim da linha’, isto é, uma avaliação sob o ângulo de bem comum sobre a vantagem e oportunidade de empreender as políticas formuladas pelas redes (SCHNEIDER, 2005. p. 53).

No mesmo sentido da conclusão de Schneider, outros pesquisadores vêm dando tratamento relevante para a questão da governança em rede e suas implicações para a democracia. Yannis Papadopoulos em artigo específico sobre o impacto causado pelas redes de políticas públicas e tendo por cenário a União Européia e seus diversos níveis de poderes políticos afirma que esta forma de conduzir a gestão pública, a primeira vista vantajosa, pode trazer prejuízo para a qualidade dos regimes democráticos, em função dos problemas de representatividade, de legitimidade, de acompanhamento público das decisões e dos resultados, e por ser mais frouxa a responsabilidade dos integrantes das redes (PAPADOPOULOS, 2007, p. 470).

Sobre a questão da *accountability* das redes de políticas públicas, neste caso sob o ângulo do governo local, Aars e Fimreite (2005) já levantavam inquietações semelhantes às de Papadopoulos, ao tratarem da informalidade das redes e, por conseqüência, da desobrigação de exposição pública de seus encaminhamentos e prestações de contas, não se submetendo a críticas e julgamentos gerais. Por outro lado, o formalismo vai de encontro à lógica das soluções em rede. Uma das principais características das redes é justamente a informalidade, ou a não institucionalização, o que põe em relevo um “dilema crucial da teoria democrática: a tensão entre o formal e o informal.” (AARS e FIMREITE, 2005, p. 241).

## 2.5 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Brasileira em vigor, promulgada em 1988, trouxe diversos dispositivos que abriram possibilidades para a participação, colocando o Brasil, segundo Avritzer (2006, p. 35), no “grupo seletivo de países que não tem na representação o monopólio das formas de expressão políticas institucionalizadas”. Além das formas previstas expressamente na constituição, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os conselhos de políticas públicas que são órgãos consultivos, deliberativos ou de fiscalização, instituídos e mantidos

pelo Estado, compostos de forma paritária, tripartite ou com outras proporcionalidades em relação ao equilíbrio de forças entre os integrantes nomeados pelo governo e por entidades da sociedade civil, cumprem importante papel na nova democracia brasileira, proporcionando o exercício da participação que gera o aprendizado, a capacitação e a disseminação da cultura de participação política na sociedade civil.

A literatura consultada define conselhos gestores de políticas públicas como sendo os conselhos instituídos pelo Estado, com composição plural entre Estado e sociedade civil, com atribuições de discutir, formular, deliberar e controlar as políticas públicas. Conforme suas finalidades e abrangências os conselhos são classificados em três grupos principais: 1) *Conselhos de Programas* - quando vinculados a programas governamentais específicos, com perfil de beneficiários bem definidos, por exemplo: Conselho da Alimentação Escolar, Conselho da Habitação, Conselho do Desenvolvimento Rural; 2) *Conselhos de Políticas* - quando são criados para integrar sistema nacional de políticas sociais previstos em leis federais, como condição para que o município integre a rede do sistema único no segmento da respectiva política pública. Como exemplo podemos citar os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social; 3) *Conselhos Temáticos* - sem vinculação como sistema nacional, são criados em função de peculiaridades ou cultura local ou estadual, com formatos e composições variados, tendem a seguir as características dos Conselhos de Políticas. São exemplos os Conselhos de Cultura, Esporte, Urbanismo, Direitos da Mulher, etc. (TATAGIBA, 2002, p. 49).

Foram abordados nesta pesquisa os “conselhos de políticas”, em função dos objetivos pretendidos, tendo em vista que estes são organismos pelos quais representantes da sociedade, ainda que de forma paritária, com o governo e outros segmentos de interesses particulares, interagem na formulação de políticas públicas e no controle de sua execução. Deve ser ressaltado que essas formas de instituições, em certos casos, não cumprem adequadamente suas funções de fiscalização e controle social, em função da influência dos representantes do governo, ou mesmo pela dependência orçamentária e financeira, uma vez que são mantidos pelo governo (TATAGIBA, 2002, p. 79). Dados de pesquisa datada de 2001 (AVRITZER, 2006, p. 39) dão conta de que os conselhos que mais se instituíram nos municípios brasileiros foram os de Saúde (presentes em 98% dos municípios), Assistência Social (93%), Direitos da Criança e do Adolescente (77%) e da Educação (73%). O funcionamento dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Educação dos municípios de Porto Alegre e São Leopoldo, no Estado do Rio Grande do Sul, serão analisados adiante nesta dissertação, com base em

entrevistas levadas a efeito com os respectivos presidentes, como parte da pesquisa de campo desta dissertação.

## 2.6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Deve ser mencionado também, como processo de participação, o Orçamento Participativo (OP) que emergiu logo após a Constituição de 1988, tendo na experiência do Município de Porto Alegre um modelo consagrado, empregado para a formulação do plano de investimentos da proposta orçamentária pelo executivo, submetendo diretamente à população a deliberação sobre o que executar e com qual prioridade.

O OP foi concebido e implementado em Porto Alegre pela Frente Popular, coalizão política liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que venceu a eleição para o executivo municipal na capital em 1988. Segundo Sobottka (2004, p. 104) o fato de ter ‘minoridade acanhada’ no parlamento – 11 das 33 cadeiras, situação que não permitiria implementar mudanças profundas por meio de leis, fez com que o OP fosse um dos instrumentos utilizado para por em prática, com legitimidade, as promessas feitas à base eleitoral sobre a formulação e prioridades das políticas de investimentos do governo municipal.

Este processo gerou desgastes à época entre Executivo e Legislativo, em função de que este se sentia esvaziado no poder de deliberação. O projeto de lei do orçamento já chegava ao Legislativo aprovado pelos cidadãos (eleitores), causando sérios constrangimentos aos parlamentares que ousassem propor alterações. Em outras palavras, o OP diminuiu a capacidade de distribuição de recursos por parte dos vereadores (clientelismo) gerando importantes efeitos políticos sobre a Câmara de Porto Alegre em função da perda de poder, ocasionando constrangimentos e reações contra o Executivo (DIAS, 2002, p. 209). Passadas as escaramuças dos primeiros anos, o OP se consolidou em Porto Alegre, e levantamentos de 2004 (AVRITZER, 2006, p.40) indicam que estava presente em 170 municípios brasileiros com forte concentração nas regiões Sul e Sudeste. Além disso, diversas cidades da Europa, em especial na Espanha, Alemanha, Itália e França, adotaram o modelo do Orçamento Participativo a partir de 1994, sendo que do ano 2000 para 2005 houve um crescimento de 6 para 55 localidades (SINTOMER, HERSBERG e ROCKE, 2005). Além das fontes já citadas, tratam com profundidade a questão do OP e a experiência de Porto Alegre, Fedozzi (1997), Avritzer e Navarro (2003) e Fedozzi (2008).

## 2.7 CONTROLE SOCIAL

Percorrendo a literatura sobre o tema verifica-se que a percepção sobre o que seja controle social, sua abrangência, forma, amplitude, articulações e possibilidades varia de forma importante segundo o ângulo de análise. Sendo um elo na cadeia do ciclo político, ou *police cycle*, para definir controle social há que se estudar outros conceitos importantes para que se possa entender o seu contexto, em especial os conceitos de *accountability*, controles institucionais, teoria da agência e a questão da soberania da sociedade nos países democráticos.

Sob o título *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português*, Ana Maria Campos (1990), publicou um dos primeiros textos sobre o controle social no Brasil. Com o pretexto de estudar os motivos da dificuldade de traduzir o termo para a língua portuguesa, a autora externa um problema que de certa forma perdura até os dias de hoje: a minguada cultura de participação política do povo brasileiro. Alega a autora que o termo não tem tradução justamente porque a fraca noção de cidadania não permite a percepção de que as autoridades públicas, os representantes, têm o dever de prestar contas integralmente de seus atos, de forma contínua e transparente. E que deve ser promovida a responsabilização de todos aqueles que por omissão ou más ações deixaram de observar as normas que regem a administração pública e seus princípios fundamentais, entre eles os de legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e efetividade. Na conclusão a autora assevera que há relação direta entre o amadurecimento político da sociedade e “a competente vigilância do serviço público”, e relaciona algumas condições para que passe a ocorrer no Brasil o engajamento dos cidadãos no controle social: 1) superação da indigência política; 2) o despertar e a organização da sociedade para o exercício do controle político do governo; 3) remodelação do aparato governamental autoritário e centralizado para se tornar descentralizado e transparente; e, 4) que o torpor político ceda vez à mobilização política (CAMPOS, 1990, p. 48).

Em 1998, passados dez anos, portanto, do início da vigência da nossa Constituição, Eli Diniz afirmava que o Brasil é um País de democracia consolidada em termos de direitos e garantias individuais, mas que havia um déficit importante de mecanismos de responsabilização dos governantes nos casos de desvios de condutas e malversação de recursos públicos, cada vez mais frequentes (DINIZ, 1998, p. 38). Acrescenta Diniz que estaria havendo uma privatização do Estado por grupos de interesses e redes entre empresários e agentes públicos visando a se apropriar de recursos públicos. A forma de

enfrentar esse problema, segundo a autora, é por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de controle, transparência e prestações de contas e por controles públicos sobre a atuação dos governos (DINIZ, 1998, p. 40). Conclui afirmando que o caminho para a modernização e o fortalecimento das democracias latino-americanas, passa pelos mecanismos de *accountability*, fortalecimento dos instrumentos de controle externo, aproximação com a sociedade civil e fortalecimento dos mecanismos de controle social (DINIZ, 1998, p. 46).

Nessa linha, a atuação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas, em especial na formulação e na avaliação da execução das ações, é de fundamental importância, como destaca Frey (2000, p. 227): “Frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”. Na sequência o autor menciona que o controle não deve se realizado apenas ao final do processo, devendo ocorrer de forma concomitante nas diversas fases, de modo a produzir atualizações permanentes nas políticas públicas.

Uma falha clássica do sistema político vigente, que pode ser minimizada pela atuação do controle social na fase de formulação dos orçamentos públicos, diz respeito ao não cumprimento das promessas da campanha eleitoral pelos eleitos. Se o projeto de lei formulado pelo executivo que irá se transformar no PPA for aprovado no Legislativo sem contemplar as propostas de campanha, estas serão sepultadas. Pelo princípio da legalidade, o governo só pode executar o que está expressamente autorizado pelo Legislativo nas leis orçamentárias (MILESKI, 2003, p. 51).

Ações de controle social podem provocar revisões de prioridades e alterações no processo das políticas públicas. Mecanismos de controle social, organizados e atuantes, acionam tanto os órgãos institucionais de controle – Ministério Público e Tribunal de Contas, quanto, no espaço público, a mídia e, por conseguinte, a opinião pública. Ao movimentar a opinião pública sobre determinados temas, por exemplo, a questão do nepotismo, colocam-se os problemas na pauta do sistema político e acabam por gerarem decisões políticas concretas, ocorrendo o chamado *policy process* (COSTA, 1997, p. 181).

A questão da soberania e da representação é abordada por Przeworsky (2001) sob a perspectiva da *teoria da agência*. Segundo esta teoria, nas relações de mercado há sempre interesses contrários entre contratante (principal) e contratado (agente). O principal, via de regra, não tem segurança de que está pagando o preço justo no contrato e se o agente está fazendo, efetivamente, o que deveria fazer para cumprir o contrato. Para minimizar essa incerteza o principal pode se utilizar de mecanismos de controle. Por sua vez, o agente conta com esse custo do controle e calcula o risco que está disposto a correr para maximizar seus

interesses na relação com o agente. Essa regra vale tanto para uma contratação de serviços numa oficina mecânica de automóvel ou numa relação empregado-empregador numa empresa privada, como no contexto das relações entre governo e mercado, políticos e burocratas e entre sociedade (cidadãos) e governo. O problema colocado pelo autor é sobre o modo institucional para induzir os agentes a se comportarem de forma a retribuir no melhor interesse da coletividade. A questão de foco no nosso estudo é ressaltar nessa relação complexa composta por Estado-mercado-sociedade civil quem está na condição de principal, o que de pronto se conclui ser a sociedade civil. Na relação governo-mercado o principal é o governo como instituição de regulação e de intervenção, enquanto nas relações internas dos agentes públicos os políticos estão na condição de principal em relação aos burocratas. Nas palavras de Przeworski (2001, p. 49) “A fonte essencial da soberania política – exercida no processo democrático – é o ‘povo’”.

Em defesa da ideia de que o povo é o *principal* numa democracia, Fearon (1999, p. 55), discorrendo a respeito do controle social sobre os políticos utiliza a definição do consagrado termo *accountability* na sua argumentação:

O conceito de *accountability* por si só não é problemático, ou pelo menos não deveria ser. Diz-se que uma pessoa A é *accountable* a uma outra B, se duas condições estão presentes. Primeiro, há o entendimento de que A é obrigado a agir de alguma maneira, em nome de B. Segundo, B tem poderes, por alguma regra formal ou informal de punir ou premiar A por suas atividades ou desempenho. Neste sentido, empregados são *accountables* para com seus empregadores, presidentes para com seus conselhos de administrações, os conselhos para com os acionistas e os políticos eleitos para com seus eleitores. No jargão da teoria econômica relações envolvendo *accountability* são relações de *agência* nas quais uma parte é considerada *agente* que toma decisões em nome do *principal*, o qual tem poderes de punir ou premiar o agente. (tradução nossa).

O controle social é parte do processo de *accountability*, por isso a importância deste termo e seu uso recorrente quando se aborda a questão do controle social. Se o termo *accountability* não tinha tradução para o português, como afirmava Campos (1990), passados dezenove anos, ainda temos dificuldades para traduzi-lo. Mas essa dificuldade de tradução e de entendimento não ocorre somente nos países de língua portuguesa, é também de difícil compreensão e definição mesmo nos países de língua inglesa, conforme Mark Bovens (2007) em artigo denominado *Analising and assessing accountability*. O termo e suas interpretações e intenções se prestam grandemente para discursos políticos, porque passam uma imagem de seriedade e credibilidade aos que se comprometem reforçar a prática da transparência, prestação de contas e incentivo à participação dos cidadãos. Conforme Bovens (2007, p. 448), o termo provém de raízes anglo-normandas, e surgiu por ocasião da conquista da Inglaterra pelos normandos no século XI. A fim de conhecer todas as propriedades e riquezas nos novos

domínios, não só para cobrança de impostos mas também para avaliar a estrutura do reino, William I determinou que todos os possuidores de propriedades “apresentassem a conta de suas posses” (*to rend a count of what they possessed*). O termo estava, então, diretamente relacionado com a ciência da contabilidade, em inglês *accountant*, e pressupunha a obrigação do povo prestar contas aos governantes. A grande mudança de entendimento em relação ao significado original, bem como a mudança completa de direção dos destinatários, isto é, obrigação do governo para com o povo, somente ocorreu nas últimas décadas do século XX, marcadamente com as reformas na administração pública ocorridas na Inglaterra – *New Public Management* – e nos Estados Unidos – *Reinventing Government*. O termo não tem equivalente exato não só na língua portuguesa, como na francesa, espanhola, alemã, entre outras, porque, segundo Bovens (2007, p. 449), retrata um fenômeno anglo-americano.

Com relação à formulação de um conceito de *accountability*, após explicitar toda dificuldade de entendimento sobre o termo, mesmo na língua inglesa, declarando até que serve como um “guarda-chuva” conceitual (transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade, integridade, boa governança ou comportamento virtuoso), Bovens (2007, p. 450) descreve o que chama de “a mais concisa descrição que *accountability* poderia ter: ‘a obrigação de explicar e justificar condutas’”. Mas vai além, para estabelecer uma definição que não deixa de ter relação com a raiz etimológica da palavra, mesmo que em direção oposta, porque pressupõem uma relação social específica entre os agentes do Estado e a sociedade por meio dos cidadãos e suas organizações:

Isto sugere uma relação entre um ator, o *accountor*, e um fórum, o controlador ou *accountee*. Por conseguinte, vou ficar perto das raízes etimológicas e históricas e definir *accountability* como uma específica relação social. *Accountability* é uma relação entre um ator e um fórum, pela qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator está sujeito a conseqüências. (BOVENS, 2007, p. 450).

Efetivamente, esta definição é concisa porque encerra uma série de possibilidades de desdobramentos para seu entendimento. Ressaltem-se aqui três aspectos da definição, os quais são condições indispensáveis para que possa haver controle social: 1) *accountability* pressupõe uma relação entre o ator (agente público) e um fórum (sociedade diretamente ou por representantes), que pode até mesmo serem políticos (parlamento) ou órgãos institucionais de controle, no caso já definido como *accountability* horizontal, mas no caso específico do controle social estamos nos referindo à *accountability* vertical, exercida pela sociedade, portanto, neste exemplo, o fórum seria composto por cidadãos diretamente ou por organizações da sociedade civil; 2) possibilidade do fórum exigir explicações e justificativas

da conduta dos agentes públicos e estes atenderem aos questionamentos do fórum; e, 3) possibilidade do fórum, direta ou indiretamente, impor sanções aos agentes que tiverem conduta julgada inadequada.

Bovens (2008), avalia as perspectivas de resultados da prática da *accountability* no setor público sob três perspectivas: 1) a perspectiva democrática (*accountability* vertical): diz respeito à possibilidade dos eleitores controlarem os representantes eleitos, especialmente em relação ao Poder Executivo – Controle Social. Um sistema bem montado, pelo qual os governantes interajam com os cidadãos aumenta a confiança no sistema e reforça a democracia; 2) a perspectiva constitucional (*accountability* horizontal): diz respeito aos mecanismos e canais institucionais de *accountability*, regrados pela Constituição, cujo principal efeito se relaciona com a prevenção à corrupção e abuso de poder. Se estruturados adequadamente, por meio de órgãos institucionais de controle (Ministério Público, Polícia, Tribunais de Contas), com independência e competência investigativas que permita atacar sem restrições todos os escaninhos do governo, previne ilegalidades, impropriedades, erros, omissões e ações de corrupção, inibindo a ação de potenciais transgressores; e, 3) a perspectiva do aprendizado: esta perspectiva está relacionada com o círculo virtuoso criado pela participação da sociedade nos assuntos de governo. A organização da sociedade e a permanente interação desta com os mandatários criam canais de sintonia com retornos sobre os desejos da sociedade em termos de resultados da execução das políticas públicas. Isso tende a melhorar a efetividade e eficiência do governo.

Abstraindo-se a questão da tradução exata do termo *accountability* para a língua portuguesa, o que se ressalta é a sua prática. O mais importante é o despertar da consciência cívica nos cidadãos e a percepção sobre a possibilidade de ação permanente, de forma individual ou por meio de organizações da sociedade civil, como sujeitos e patrocinadores do sistema Estado-mercado, no processo de monitoramento, tomada de contas e responsabilização dos governantes. Este é um instrumento importante no processo para responsabilizar e punir os maus agentes públicos e reconhecer e premiar aqueles que agem buscando atender o interesse público geral.

A questão da representatividade dos agentes de controle social não pode deixar de ser mencionada neste ponto e trata-se de um tema que vem ocupando pesquisadores recentemente. Ao abordarmos as redes de políticas públicas, no item 2.4 desta dissertação, tratamos do problema da representatividade e legitimidade dos interlocutores da sociedade e do mercado ao interagirem com o Estado para produzirem políticas públicas e, apesar de serem enumeradas vantagens, os riscos para a democracia provindos desses processos. Gurza



Lavalle e Castello (2008) abordam o tema do controle social enquanto exercido por meio de organizações da sociedade civil. Neste sentido, as organizações se apresentam nas arenas políticas por meio de representantes cujas regras observadas para a obtenção da condição de representante podem ou não terem seguido preceitos democráticos. Além deste fator, os autores abordam a questão da *accountability*, ou seja, do compromisso dos representantes com os representados, as prestações de contas das ações empreendidas e as formas de interações dos representados com os representantes. Estamos nos referindo a organizações da sociedade civil abordadas na pesquisa levada a efeito pelos autores, nas cidades de São Paulo e Cidade do México, com o objetivo de avaliar a efetiva representação das entidades em relação aos públicos que elas representam, em suas interações com o poder público. Essas entidades foram classificadas em sete diferentes tipos, conforme seus objetivos, formas de constituição e metodologia de atuação: associações de bairros, associações comunitárias, ONGs, pastorais, articuladoras, fóruns e entidades assistenciais (GURZA LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 73). Alguns tipos, como as entidades formadas por quadros associativos que seguem processos de escrutínio aos moldes das eleições públicas, como os sindicatos, por exemplo, são consideradas formas de representação “autorizada”, isto é, com o fator legitimidade atendido. Concluem os autores que há uma deficiência, ou “franca inexistência de legitimidade das organizações civis que exercem funções de representação” (idem, p. 82), no entanto, alertam em várias passagens do texto que essas novas conformações da sociedade civil fazem parte das novas práticas de representação e inovações democráticas que devem ser estudadas e entendidas. Citam como “inovações notáveis” os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, os quais estão consolidados como *locus* de participação, quer os governos sejam favoráveis quer sejam contra.

Ao buscarem uma definição para “controle social” Streck e Adams (2006, p. 103) afirmam que se trata de uma expressão ambígua tal como a palavra participação, que consideram sua “irmã gêmea”. Inicialmente tratam de desfazer associação do termo às teorias dos desvios de conduta – drogadição, delinquência e outros desvios sociais – e suas formas de repressões. Segundo os autores, controle social tem um sentido amplo, que engloba a participação e co-gestão pela sociedade em relação a auto-regulação da sociedade com vistas à solução dos problemas de forma harmônica, isto é, sem uso da força, tendo entre outros compromissos implícitos os procedimentos para definição dos objetivos sociais de forma racional. Para os autores, controle social não se restringe à mera fiscalização, mas está relacionado à busca da justiça social pelo combate aos fatores que conduzem à injustiça: “A vigilância sobre a observação de regras e acordos faz parte desse processo, mas não o esgota,

uma vez que o controle social encerra também uma visão prospectiva, de formulação conjunta de metas e objetivos.” (STRECK e ADAMS, 2006, p. 105).

Ainda sobre a amplitude da definição de controle social, Grau (2006) vai no mesmo sentido de que é mais abrangente do que a simples fiscalização dos atos das autoridades públicas. Inicia afirmando que o desconforto por não termos a tradução exata para a palavra *accountability* não seria tão relevante, pois o que está em questão é a legitimidade da discricionariedade dos atos dos nossos representantes, que se faria pela prestação de contas com as devidas justificativas dos atos e o acompanhamento destas prestações de contas com amplas possibilidades de contestações e sanções quando as justificativas não forem consideradas satisfatórias. E avança a autora na argumentação de que o controle social pode atuar não só *ex-post* em relação às ações empreendidas pelas autoridades (fiscalização), como *ex-ante* (participação na formulação de políticas e verificação da adoção destas pelos governos), incluindo um novo termo *responsiveness*, e criando por neologismo a palavra em português *responsividade*, entendida como qualidade do governo que responde satisfatoriamente às preferências dos cidadãos (GRAU, 2006, p. 264).

### 3 A DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo da história recente, a administração pública teve três modelos distintos, segundo a literatura consultada, conhecidos como administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial.

A administração patrimonialista se caracteriza pela não distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, havendo confusão entre os bens e rendas públicas com os bens dos governantes. A partir do desenvolvimento da democracia, da sociedade capitalista e do direito de propriedade, não havia mais lugar para esse tipo de regime, tornando-se imperiosa a separação entre Estado e mercado, bem como a distinção clara entre sociedade civil e Estado com o controle daquela sobre este (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 241).

A despatrimonialização do poder deu-se em momento histórico muito distinto, se compararmos sua ocorrência no Brasil, em relação às principais democracias da Europa. Segundo Torres (1989, p. 62 – 64), na França o processo pelo qual as receitas públicas deixaram de ser propriedade do rei para se tornarem públicas se materializou no século XVI, no reinado de Francisco I. Na Inglaterra ocorreria um pouco mais tarde, no século XVII, mas sob bases mais modernas, com participação ativa do parlamento na elaboração do orçamento e no controle do gasto público.

No Brasil, no entanto, segundo Holanda (1995, p. 145), em obra escrita no ano de 1936, o patrimonialismo ainda se fazia presente, mesmo sob o regime político republicano:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

A administração burocrática, baseada nos princípios da ciência da administração, em especial a meritocracia e a especialização dos funcionários, visava a tornar mais eficiente, mais ágil e com menor custo os serviços prestados pelo Estado, em relação à ineficiente administração patrimonialista. No Brasil, a reforma burocrática teve como marco inicial a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, transformado depois no Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938. A partir daí foi implantado

gradualmente o concurso público para ingresso nos quadros de servidores civis e as demais regras características da administração burocrática, como as cadeias hierárquicas, controles formais rígidos, entre outras.

A título de ilustração se deve lembrar que, etimologicamente, a palavra burocracia foi composta a partir do termo *bureau*, que significa escritório ou escrevaninha, mais o termo *cracia*, que significa domínio ou comando (GIDDENS, 2005, p. 285).

Os traços característicos da burocracia clássica descritos por Weber (2002, p. 138-139) são: impessoalidade, hierarquia, controles, separação entre a vida privada e a função pública e existência de regras escritas definindo a forma de atuação do detentor do cargo público, o que vem a ser chamado de princípio da legalidade, segundo o qual, todo ato do agente público deve estar autorizado em normas, isto é, só pode ser feito o que estiver autorizado, diferentemente das ações na esfera privada, onde tudo o que não for expressamente proibido será permitido executar.

### 3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÚLTIMO SÉCULO

Durante o século XX, a burocracia estatal passou por fases importantes, tendo no período pós II Guerra Mundial até meados da década de 70 sua fase áurea. O grande desenvolvimento econômico mundial, não só dos países capitalistas como também do bloco socialista, proporcionou recursos e papel importante aos governos na formulação e administração das políticas públicas para a economia e o bem estar social. Nesse ambiente, cabia ao modelo burocrático weberiano “o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental” (ABRUCIO, 2001, p. 175).

A crise financeira mundial ocorrida em meados da década de 70 e por consequência a crise fiscal dos Estados, ressaltou as dificuldades do modelo burocrático e o início das discussões sobre o papel e o tamanho que deveria ter o Estado. Segundo Bresser-Pereira (2001, p. 241), verificou-se que a administração burocrática não proporcionava os resultados esperados, tornado-se “lenta, cara, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Releva-se, então, a abordagem de Michel Crozier sobre as disfunções da burocracia.

Nas atividades humanas, segundo Crozier (1981, p. 262), há que se considerar os sentimentos dos indivíduos em relação a si próprios e ao grupo de trabalho, as relações

interpessoais, entre outras características imponderáveis. Regras e princípios não são suficientes para impor resultados constantes e previsíveis para ações e desempenho dos funcionários. Um aspecto a ser abordado quanto às disfunções é o que se refere à relação do nível hierárquico dos agentes políticos com os agentes administrativos ou de carreiras. Estes “peritos e especialistas”, em sua maioria, têm estabilidade no cargo e são detentores de todo o conhecimento do funcionamento da máquina pública, enquanto àqueles, com um período de mandato pré-determinado e necessitando agir no sentido de realizar ações rápidas, efetivas e que agradem à maioria do povo visando à reeleição.

Esse ambiente é muito propício para “o exercício da dominação baseada no saber” (CAMPOS, 1976, p. 27), isto é, a dominação baseada no conhecimento técnico e na competência legal exclusiva para o exercício de funções de Estado, como fiscalização de tributos, serviços de imigração, atividades policiais, entre outras. O domínio é utilizado pelas corporações de servidores públicos para pressionar os agentes políticos a atenderem reivindicações, geralmente aumento de salários, e os instrumentos utilizados são as greves, ou lentidão na execução das tarefas, as conhecidas “operações-padrão”.

Veja-se o que diz Abrucio (2001, p. 177) sobre o enfraquecimento do modelo burocrático na Administração Pública:

De modo avassalador, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 70 e no começo da década de 80. Nos Estados Unidos, o sentimento antiburocrático tomava a forma, na definição de Kaufman (1981), de uma epidemia generalizada. Contribuiria ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada à época muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos.

Outro aspecto importante e negativo no modelo burocrático diz respeito à atuação dos órgãos institucionais de Controle, como os Tribunais de Contas, por exemplo, que segundo Groisman e Lerner (2006) priorizam as rígidas regras de conformidades normativas em detrimento da avaliação da qualidade e oportunidade do gasto público (GROISMAN; LERNER, 2006. p. 90-91).

Na década de 1980 os países desenvolvidos, notadamente Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá, Suécia e Japão, desenvolveram modelos gerenciais de administração pública que vem servindo de paradigma para os demais, tendo se iniciado no Brasil de forma perceptível a partir de meados da década de 90. O modelo britânico foi o mais destacado, tendo passado por três fases, segundo Abrucio (2001). A primeira fase denominada “gerencialismo” buscou reduzir o custo e o tamanho do Estado focando a administração nos aspectos de economia e na eficiência no emprego dos recursos públicos. Procurava

desenvolver a consciência do valor do dinheiro (*value for Money*), ou o “fazer mais com menos”. Era uma visão empresarial pura em que o mais importante era a redução dos custos dos serviços prestados. Porém, não estava entre as prioridades da gestão a qualidade dos serviços prestados, nem os valores de equidade e justiça inerentes à gestão pública.

Veio então a segunda fase, voltada ao “consumidor” dos serviços públicos, na qual foram incorporadas à administração pública ferramentas modernas de gestão como a “qualidade total”, contratualizações com gestores públicos estabelecendo metas de resultados e avaliações externas de desempenho, tomando por base pesquisas realizadas junto aos cidadãos usuários dos serviços públicos (consumidores). Nessa fase havia também o incentivo à concorrência entre agências governamentais ou “equipamentos sociais” onde aqueles com melhor desempenho ou maior procura pelos usuários receberiam mais recursos.

Justamente nessa fase da história a soberania dos cidadãos sobre o Estado começa a tomar forma e surge o termo *accountability* na Inglaterra e nos Estados Unidos significando o dever dos representantes explicarem e justificarem suas ações perante os representados (BOVENS, 2007, p. 448). A origem, definição e prática da *public accountability*, foram tratadas no item 2.7 desta dissertação.

Não tardou a aparecer o problema crucial do modelo: a diferença entre o consumidor no mercado e o cidadão que busca serviços públicos, em boa parte dos casos monopolizados pelo Estado. O conceito de consumidor dos serviços públicos foi, então, substituído pelo conceito de cidadão. “O conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor. [...] O conceito de consumidor também não atende adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública.” (ABRUCIO, 2001, p. 188).

Surge, então, a terceira fase do modelo pós-burocrático britânico, denominada *Public Service Orientation – PSO*, na qual o conceito principal é o da cidadania ou o cidadão como sujeito participante das políticas sociais, portador de direitos e deveres individuais e coletivos, não apenas como destinatário individual dos serviços como era visto nas fases anteriores como cliente do Estado. O ponto característico dessa fase foi a descentralização da execução das políticas públicas, o incentivo à participação dos cidadãos na formulação e no acompanhamento da execução, a transparência da gestão pública, *accountability* e o controle social. Conforme Abrucio (2001, p. 191):

Os teóricos da PSO resgatam os ideais de participação política segundo um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo. Portanto, é a partir do conceito de esfera pública (*public domain*) que se estrutura o conjunto de idéias da *public service orientation*. Esfera pública vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não

é só o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público.

No Brasil, um movimento de modernização da administração pública iniciou em meados da década de 90, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde foi formulada a estratégia de modernização da administração pública brasileira. Quanto ao impacto da reforma em relação aos controles sobre a administração, Bresser-Pereira (2001, p. 7) afirma que a administração gerencial, em vez de regulamentos rígidos e controles de conformidades, que são características da administração burocrática, focaliza responsabilização por resultados em relação a metas estabelecidas e o controle social exercido por organizações da sociedade civil.

Percebe-se que no Brasil atual coexistem os três modelos de administração pública estudados. Não é necessário muito esforço para enquadrar fatos correntes na vida pública brasileira nas características da administração patrimonialista, na qual, segundo conceito objetivo e atual de Ottmann (2006, p. 157), “os políticos lidam com os recursos públicos como se fossem deles: em vez de distribuí-los de acordo com critérios universalistas e impessoais, privilegiam familiares, amigos e sua clientela política”.

### 3.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As fases do ciclo da gestão das políticas públicas não diferem fundamentalmente do que ocorre em organizações civis e comerciais de qualquer porte. O primeiro passo é a formulação, isto é, a percepção de que algo deve ser feito e a concepção do plano para a ação. Em seguida, após aprovado o plano, a execução ou a ação propriamente dita, finalizando o ciclo com as ações de controle e eventuais correções. No âmbito governamental, a literatura sobre o tema não apresenta significativa variação, girando em torno dessas fases citadas. Frey (2000, p. 226), propõe para fins de análise, as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e eventual correção da ação”.

Tome-se, para fins de análise, o grande ciclo que corresponde ao período de um mandato político segundo as normas vigentes no Brasil, o período de quatro anos correspondente aos ciclos eleitorais. A primeira fase, denominada *percepção e definição de problemas*, ocorre no período anterior à eleição, ocasião na qual os candidatos formulam seus

planos de campanha em sintonia com o que acreditam que sejam os problemas relevantes percebidos pelas comunidades. As plataformas de campanhas são formuladas, reformuladas e ajustadas, sempre visando a contemplar as aspirações do maior número de eleitores.

Passado o momento eleitoral, os problemas considerados relevantes, aos quais tenha sido atribuída importância política e tenham figurado na plataforma de campanha vencedora da eleição, nortearão os embates pertinentes aos processos de negociação política, que se constitui na segunda fase do ciclo denominada de ‘agenda-setting’. Como o planejamento estratégico do governo para os quatro anos de mandato é oficializado por lei, cujo processo de elaboração se dá nos primeiros meses de governo, e resulta no documento chamado Plano Plurianual, é nesse período que se acentuam os embates políticos entre todos os segmentos da sociedade para assegurar que os respectivos interesses sejam inseridos na pauta política. Essa pauta pode ser para execução em curto prazo ou longo prazo, no caso do mundo real do ciclo político brasileiro, ou seja, programas e projetos que integrem o Plano Plurianual estarão agendados para serem executados no período longo. Restam ainda novos embates quanto à priorização dos interesses nas agendas anuais, oficialmente estabelecidas pelas Leis Orçamentárias, que são os desdobramentos e detalhamentos do Plano Plurianual e que se enquadra no que Frey classifica como a fase de *elaboração de programas e decisão*.

Seguem-se, de forma simultânea, as fases de *implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção da ação*, nas quais os planos são executados, são produzidos os resultados e os impactos, e ao mesmo tempo, à medida que os programas entram em execução inicia-se o processo de avaliação e de correção da ação, pelas diversas instâncias de controles. Segundo Frey, o controle deve se dar durante a execução do processo, de modo a propiciar tempestivamente a correção de rumos e a melhoria contínua dos programas e projetos de governo (FREY, 2000. p. 229).

Os postulantes ao comando do governo, entendam-se assim a Chefia do Poder Executivo e sua base parlamentar (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores), ao iniciarem a disputa pelas preferências dos eleitores nas campanhas eleitorais, têm por principal instrumento de convencimento dos eleitores seus planos ou plataformas, por meio das quais expressam as propostas para atenderem os principais problemas das diversas áreas de políticas públicas. Segundo Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 29):

Candidatos ou partidos fazem propostas políticas durante as campanhas e explicam como essas políticas afetariam o bem-estar dos cidadãos; os cidadãos decidem quais dessas propostas eles querem implementar e que políticos encarregar de sua implementação, e o governo as implementa. Assim, eleições correspondem a uma assembléia direta e a plataforma vencedora se torna o plano que o governante deve cumprir (tradução nossa).

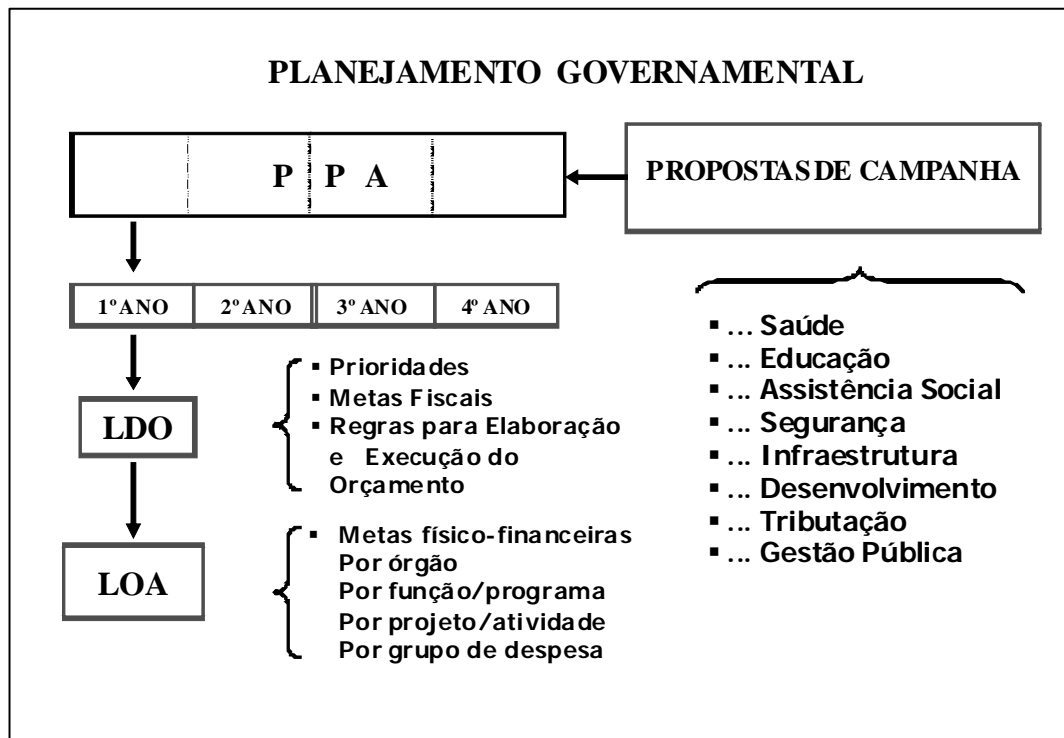


Nesse sentido, o que se espera é que a proposta escolhida como vencedora da eleição, isto é, o plano apresentado pelo candidato eleito, juntamente com seu grupo de apoio, partido político ou partidos componentes de coalizões, constitua as diretrizes norteadoras da formulação do plano estratégico de governo, plano este que é materializado na peça orçamentária de longo prazo denominada técnica e legalmente no Brasil de Plano Plurianual (PPA).

Os planos de governo no Brasil são oficializados seguindo um regramento básico constitucional que prevê todo um ritual de acontecimentos (BRASIL – Constituição Federal, Art 165). Há um conjunto de três instrumentos legais que contemplam todo o planejamento governamental de um período de gestão correspondente a quatro anos. São eles: 1) o Plano Plurianual (PPA), cujo projeto de lei deve ser elaborado nos primeiros meses de gestão e remetido ao poder legislativo para análise, discussões e aprovação, se refere ao planejamento estratégico de longo prazo, englobando todos os programas e projetos de governo para o período de mandato; para Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual estabelece o prazo de 15 de maio do primeiro ano do mandato; 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com periodicidade anual, explicita a forma e estabelece as regras básicas e as prioridades a serem observadas na elaboração de cada orçamento anual; e, 3) a Lei Orçamentária Anual (LOA), que explicita pormenorizadamente o plano do Governo para o exercício financeiro seguinte, devendo este ser elaborado de acordo com as regras estabelecidas pela LDO e guardar compatibilidade com o PPA. Nenhum programa ou projeto pode estar contido na LOA que não esteja previsto no PPA.

Orçamentos públicos, conforme Spink (2003), não são meros instrumentos de gestão financeira, mas se constituem nos instrumentos que materializam o planejamento estratégico da gestão. São os instrumentos que refletem as relações de poder, as estratégias e as prioridades em termos de políticas públicas para o período de gestão a que correspondem. Declara o autor que sem a participação e o engajamento dos cidadãos no processo orçamentário “não há um orçamento público – ao contrário, há um orçamento privado que serve grupos de interesse específicos.” (SPINK, 2003, p. 3).

O Quadro 1 ilustra o fluxo do planejamento governamental brasileiro, incluindo essa primeira fase não oficial, que denominou-se “propostas de campanha”.



Quadro 1 – Planejamento Governamental  
Fonte: O autor (2010)

Assim, a fase de planejamento, que engloba a formulação, discussão e aprovação dos planos que serão executados pelo governo, é de extrema e fundamental importância, uma vez que pelo princípio da legalidade (BRASIL – CF, 1988, art. 37), as demandas que não forem contempladas no PPA só serão atendidas se uma nova lei alterar o PPA para acrescentar essas demandas, ou a sociedade terá de esperar pelo próximo Plano Plurianual que somente será formulado, discutido e aprovado no próximo ciclo de gestão, a partir da próxima eleição.

No entanto, segundo Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 38), não há sistema de governo democrático nos quais os políticos estejam obrigados legalmente a seguir ou atender às promessas estabelecidas durante as campanhas eleitorais. Nos sistemas de governo representativos os representantes não estão sujeitos a normas de representação, não há um “manual da representação política”. Eleitos, os políticos são livres para agirem de forma independente em relação à vontade de seus eleitores. É como se houvesse uma procuração em branco com validade de quatro anos, sem possibilidade de revogação e sem chance do outorgante dizer ao procurador como deve agir para melhor atender seus interesses.

O que pode minimizar essa liberdade são ações de controle social, empreendidas por cidadãos individualmente ou por meio de organizações da sociedade civil, não só como complemento aos controles institucionais na exigência de cumprimentos dos princípios da administração pública, como também, e principalmente, na esfera política, interagindo na formulação das políticas públicas e na elaboração dos planos de governo. A atuação apenas no momento da eleição não é suficiente. A capacidade dos eleitores de se organizarem e exigirem

justificativas das ações dos representantes é a única forma de assegurar a lealdade destes para com os representados (ARATO, 2002, p. 91). E segue o autor:

Estamos corretos em considerar a esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação não se dá apenas na direção de informar os representados e prepará-los para atos de avaliação retrospectiva. A discussão e a crítica também informa os representantes sobre o estado de espírito do eleitorado. Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as conseqüências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos. Nesta interação, os setores do eleitorado que se preocupam com determinados temas conseguem influenciar de modo antecipado e prospectivo o curso político. (ARATO, 2002, p. 97).

Segue-se à fase da formulação, a fase da implementação – execução – das políticas públicas. Para reforçar a ideia de que os políticos nem sempre têm intenções de colocar em prática o que prometem nas campanhas eleitorais, isto é, se comportam de forma diferente enquanto postulantes e, posteriormente, como detentores de cargos no governo, reforçamos a *hipótese fundamental* estabelecida por Anthony Downs na sua obra “Uma teoria econômica da democracia”, o qual, embora ressalvando que há políticos altruístas que se comportam de forma a buscar efetivamente o bem comum, afirma que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas.” (DOWNS, 1999, p. 50).

Os políticos têm suas motivações pessoais para estarem na política, que podem ser, basicamente, benefícios econômicos, prestígio político-social, ou poder, ou em maior ou menor grau um pouco de cada um desses objetivos (DOWNS, 1999). Por ocasião da campanha eleitoral as promessas para obter o apoio dos eleitores são explicitadas, mas passada a eleição, o eleito percebe que não poderá realizar tudo o que prometeu. Visando a manter o apoio para a reeleição, este realiza as ações que imagina assegurarem a maior quantidade de votos, deixando de fazer aquelas que beneficiariam o menor número de eleitores ou que alguma forma determinam menor perda de apoio (DOWNS, 1999, p. 71).

Segundo Przeworki (1995, p. 8) os Estados se comportam em relação à sociedade e ao mercado sob três posições teóricas: 1) respondem às preferências dos cidadãos; 2) procuram realizar seus próprios objetivos; e, 3) agem segundo o interesse dos que possuem riqueza. Em *poliarquias*, o comportamento dos políticos tem por objetivo responder às preferências dos cidadãos, predominando no comportamento dos governantes a posição teórica primeira, embora após eleitos os governos procurem naturalmente a maior autonomia possível e, não raro, cedam em diferentes medidas a pressões de grupos de interesse.

O “governo do Estado” segundo Przeworki (1995) quanto a sua sensibilidade e reação às pressões externas, compromissos assumidos, objetivos racionais de reeleição e manutenção do poder poderá ser caracterizado como Estado autônomo, quando tem a capacidade de formular e executar suas políticas independentemente de qualquer interferência ou pressão externa. Nesse caso, os governantes vencem a luta contínua empreendida “para escapar de controles externos e estabelecer seu próprio governo. [...] o Estado se torna ‘senhor’ e não ‘servo’ da sociedade”. Quando age de modo a atender interesses externos dominantes sendo pautado e controlado por esses interesses, que podem ser representados por segmentos de mercado ou classes sociais dominantes, em detrimento do interesse social da maioria, o Estado é “instrumental”. Por derradeiro, quando o Estado não consegue nem ser autônomo, e também não é tomado por grupos que o instrumentalizam, e ainda não consegue realizar ações em prol da maioria, é denominado por Estado irrelevante.

A partir dessas premissas, nenhuma desejável, surge a pergunta: o que fazer para se ter um nível socialmente ótimo de atividades governamentais? A resposta, segundo Przeworki (1995, p. 82) está em impor certos constrangimentos na forma de controles à burocracia estatal. Esses controles seriam realizados por meio de mecanismos institucionais, entre eles os controles por outros burocratas ou por comissões legislativas. Porém, uma questão é levantada pelo próprio autor dessas considerações, que diz respeito à fragilidade dos controles institucionais: “a questão que permanece em aberto é se as comissões legislativas são agentes perfeitos do público. [...] legisladores em busca de reeleição tem bons motivos para participar de trocas de votos que resultem em gastos governamentais excessivos.” (PRZEWORKSKI, 1995, p. 82).

O ciclo da gestão de políticas públicas se completa com o elo referente ao controle da execução das políticas, ou no dizer de Frey (2000), a fase de avaliação e correções, que se estudará na sequência.

### 3.3 CONTROLES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA

Segundo a literatura consultada, podemos classificar os controles sobre a gestão pública em controles institucionais e controle social. Nos países com regimes democráticos as estruturas de controles institucionais da gestão pública, os chamados mecanismos de controle e responsabilização horizontais – *accountability horizontal*, são compostos pelo controle

parlamentar e pelos controles administrativos clássicos de cumprimentos de normas e princípios da administração pública, exercidos por órgãos públicos com competência para o exercício dessa função – Poder Judiciário, Procuradorias de Justiça (Ministério Público), Tribunais de Contas e Órgãos de Controles Internos. O controle social, sobre o qual dedicaremos o tópico seguinte, diz respeito à atuação dos cidadãos, individualmente ou por meio de organizações da sociedade civil, por ocasião da formulação e no acompanhamento da execução das políticas públicas, a chamada *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

O controle parlamentar sobre as ações administrativas é inerente à divisão de poderes, ou seja, tem relação direta com o consagrado sistema de freios e contrapesos do regime democrático. Nessa estrutura de divisão de poderes o Poder Legislativo tem, basicamente, as funções de elaborar as leis e controlar a gestão governamental. As constituições estabelecem as atribuições de controle. No caso do Brasil, dois dispositivos da Constituição Federal são taxativos quanto a isso: o artigo 70 diz que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional e o artigo 166 estabelece que deve haver uma comissão permanente no legislativo, com a função de operacionalizar essa atribuição de controlar as ações administrativas do governo (BRASIL – CF).

Deve ser registrada aqui a importância dos partidos políticos na fiscalização, em especial dos partidos de oposição, já que uma oposição fraca pode facilitar conluios entre os parlamentares envolvidos mais diretamente com a fiscalização do governo e as instâncias da burocracia. Além disso, deve ser registrada também, a possibilidade da pressão sobre parlamentares ou sobre os partidos, de grupos de interesse que possam influenciar decisões que não sejam no melhor interesse público (GROISMAN e LERNER, 2006, p. 126; SCHATTSCHNEIDER, 61, p. 58). Um outro problema que fragiliza o controle legislativo é o caso de países nos quais há uma grande concentração de poder no Executivo, em especial quanto ao poder normativo, que no caso brasileiro se materializa pelas conhecidas Medidas Provisórias, atos pelos quais o Executivo baixa normas com força de lei. Esta característica se aproxima de um novo tipo de democracia definida por O'Donnell (1994) como democracia delegativa, sistema democrático no qual o maior poder é delegado ao Presidente e, embora seja considerado regime democrático enquadrado nas características definidas por Robert Dahl para as novas poliarquias, os controles institucionais (*accountability* horizontal) são extremamente fracos ou inexistentes nas democracias delegativas (O'DONNELL, 1994, p. 61).

Os Tribunais de Contas, órgãos técnicos, autônomos e independentes, têm como competência executar o controle externo da administração pública, exercendo a função fiscalizadora das ações governamentais sob os aspectos de natureza financeira, e do ponto de vista da observância dos princípios da administração pública, em especial os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade (MILESKI, 2003, p. 254). Os Tribunais de Contas atuam sob o prisma do controle formal-legal e de regularidade contábil e financeira, tendo por base os planos aprovados nas casas legislativas, e as normas que regem a administração pública (GROISMAN e LERNER, 2006, p. 126). Além disso, sob as normas brasileiras, os governos prestam contas e são julgados pelo que fizeram e não são cobrados nem penalizados pelo que deixaram de fazer, em razão dos planos orçamentários serem meramente autorizativos, isto é, a Lei Orçamentária aprovada autoriza o governo a realizar os planos, e somente aqueles, mas não impõe a realização de tudo. Assim, as prioridades e discricionariedades para decidir entre o que fazer e o que não fazer fica totalmente a cargo do gestor, sem possibilidade de sanção administrativa pelos controles institucionais, salvo raras exceções, pelo que deixaram de fazer. Isto não ocorre no caso dos controles sociais, que podem exercer a *accountability* vertical permanente, atuando também sobre as escolhas políticas de prioridades na execução orçamentária.

O Ministério Público é um órgão de extrema importância e atuação no controle da administração pública, embora pouco citado como tal pela literatura científica, tendo ganhado essa condição de vanguarda a partir das atribuições conferidas pela atual constituição, entre elas e em especial, as atribuições de zelar pelo respeito dos poderes públicos em relação aos direitos sociais, promover a proteção do patrimônio público e outros interesses difusos e coletivos, conforme previsto no artigo 129 da Constituição Federal (SIRAQUE, 2005, p. 98).

São definidos como controles internos os mecanismos instituídos pelos próprios gestores públicos, também referidos como autocontroles ou autotutela. No Brasil, embora previsto constitucionalmente desde a Carta Magna de 1967, só recentemente, com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL - LRF, 2000) que estabeleceu diversas atribuições objetivas ao controle interno, este passou a ser instituído em todas as esferas de governo, em especial nos municípios. Os Tribunais de Contas passaram a exigir a presença do controle interno como condição para aprovação das contas da gestão fiscal. As principais atribuições dos órgãos de controles internos são avaliar o cumprimento das metas orçamentárias, fiscalizar a observância dos princípios e normas da administração pública, em especial o princípio da legalidade, avaliar a eficiência e eficácia da gestão quanto aos resultados produzidos e apoiar os órgãos de controles externos (MILESKI, 2003, p. 159). Há

que se registrar, ainda, a classificação defendida por Bovens (2007) quanto ao processo dos controles internos, que denomina de *accountability* diagonal, uma forma intermediária ou administrativa, pela qual os controladores não teriam força, independência e autoridade suficientes para obrigar os controlados, uma vez que se trata de um processo de “*accountability* à sombra da hierarquia” (BOVENS, 2007, p. 460).

O controle social sobre a gestão pública é um direito/dever dos cidadãos, que provém da revolução democrática do século XVIII. A frase de Rousseau na introdução do Livro I de sua obra mais conhecida – O Contrato Social – é um sinal para o que estaria por vir em termos de regimes políticos, possibilidades de participação e inversão da lógica da soberania do Estado sobre o povo para a soberania da sociedade: “apesar de ser fraca a influência de minha voz nas matérias políticas, o direito de nelas votar impõe-me o dever de as aprender.” (ROUSSEAU, 2001, p. 23). No mesmo século, a Assembleia Nacional Francesa, logo após a revolução histórica que levaria ao mundo os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade entre os seres humanos, aprova a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, onde consta que a sociedade tem o dever de pedir contas a todo funcionário público de sua administração. Mas, apesar dessa mudança de lógica de forma explícita sobre quem presta contas a quem, a possibilidade de controle social efetivo ainda percorreu um longo caminho e somente começou a se consolidar no século XX (GROISMAN e LERNER, 2006, p. 77).

Segundo O’Donnell (1998, p. 28) controle social da administração pública, ou *accountability* vertical, é o controle exercido pelos cidadãos na forma de reivindicações ou contestações dos atos das autoridades públicas, de forma livre e direta, individualmente ou por meio de organizações. Assim, o conceito de controle social está intimamente relacionado ao conceito de participação, de maturidade política e de colaboração entre governo e sociedade na busca de soluções para os conflitos do processo social, tendo como norte o bem comum e o combate à injustiça social (SRECK e ADAMS, 2006, p. 105).

Bovens (2007, p. 463) aborda o controle social como a perspectiva democrática da *accountability*, que denomina de *popular control* referindo como condição essencial para o reforço do processo democrático e suas estruturas, utilizando também o modelo “*principal-agent*”, enfoque abordado em artigo específico por Prezewoski (2001), para descrever as relações da sociedade com o governo e a soberania daquela sobre este.

Segundo Grau (2006) são as seguintes as condições mínimas para habilitar a cidadania para o exercício do controle social:

Poder de veto por meio de revogação de mandato e destituição de autoridades; os recursos administrativos; as ações de cidadania em defesa de interesses públicos, expressas em recursos judiciais que, paralelamente, possam obrigar as instâncias

judiciais a ativar seus próprios mecanismos de controle; e as audiências públicas e exposição pública dos projetos de decisão. [...] reconhecimento jurídico do direito à informação sobre os atos administrativos e suas razões, expressa em dois recursos: a exigência da prestação de contas; e, certamente, o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública. (GRAU, 2006, p. 313).

Neste contexto, é de fundamental importância a atuação efetiva dos controles no ciclo da gestão pública, tanto o controle social para exigir que o governo cumpra suas promessas e atenda as preferências dos eleitores, como os controles institucionais para garantir a conformidade com as normas e combater a corrupção. Conforme Fernandes (2001, p. 83), o efeito das leis sobre a sociedade ocorrerá na razão direta da efetividade da atuação dos controles.

### 3.4 POSSIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A par de todas as considerações teóricas precedentes sobre as formas de participação nos governos democráticos, passam-se a analisar as chances que tem a sociedade civil brasileira de exercer o controle social à luz dos requisitos expostos, sob os ângulos de três ambientes fundamentais – político, normativo e informacional – os quais, conferindo condições favoráveis poderão produzir resultados que, num círculo virtuoso, realmente o despertar da cidadania para a participação.

Primeiramente, quanto ao ambiente político, é condição para a ocorrência da participação popular na gestão pública, um regime democratizado, ou uma “poliarquia”, termo cunhado por Robert Dahl, como já mencionado, entendido como “regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (DAHL, 1997, p. 31).

Visto por outro ângulo, O’Donnell (1998, p. 30) afirma que a interação dos cidadãos individual ou coletivamente organizados em ações de controle e responsabilização das autoridades públicas, ou seja exercitando a *accountability* vertical, assegura que os países são democratizados, ou poliárquicos, no sentido de atenderem aqueles requisitos que configuram uma poliarquia. No entanto, apenas a possibilidade do exercício da participação ampla dos cidadãos não assegura a eficácia das ações de controle social. Para que isso aconteça, é necessário que estejam presentes os outros dois componentes das poliarquias, além do regime democrático: o liberalismo, que pressupõem respeito absoluto à esfera privada como direito



que não pode ser subtraído nem pelo Estado; e o republicanismo, pelo qual as autoridades públicas tem o dever de sacrificar interesses privados em prol dos interesses públicos, pela absoluta sujeição à lei e aos princípios que norteiam a administração.

Para assegurar dimensão republicana das *poliarquias* são necessárias instituições fortes, em especial as instituições responsáveis pela chamada *accountability* horizontal, entendida como a estrutura institucional de controle e responsabilização dos gestores públicos, composta pelas agências reguladoras, tribunais de contas, Poder Judiciário, Poder Legislativo, e outros órgãos instituídos e mantidos pelo Estado para fins da gestão pública. São indispensáveis para a manutenção do regime, mas precisam ser livres de influências e pressões, tendo quadros profissionalizados e orçamentos próprios e suficientes para não dependerem do Executivo. No entanto, afirma O'Donnell (1998, p. 50), para se ter efetividade nessas questões “pouco se pode esperar sem a ação determinada e persistente dos atores domésticos – a mídia e várias organizações de *accountability* vertical”.

Sobre o tema, Diniz (1998), ressalta que sendo o Poder Executivo refratário a controles externos e tendo a alta burocracia estatal excesso de discricionariedade, a falta de agências com autonomia e autoridade suficientes para coibir e aplicar sanções em casos de práticas ilegais, e a baixa eficácia dos órgãos institucionais de controles reforçam-se mutuamente. Isso, segundo Diniz (1998, p. 37), “gera um vazio quanto às formas usuais de supervisão entre os poderes e de controle social por parte do público em geral”, e intensifica a necessidade de controle social.

Assim, quanto às condições políticas para o exercício do controle social, vê-se que o Brasil atende, uma vez que nossa democracia se enquadra na teoria e na prática aos requisitos postos por Dahl para caracterizar uma poliarquia e que temos instituições para o exercício da *accountability* horizontal nos moldes preconizados por O'Donnell e por Diniz.

Em segundo lugar, quanto aos aspectos normativos, trata-se da necessidade da existência de regramentos claros que definam os papéis dos atores no cenário. Um conjunto de normas, iniciando pela Constituição, que definam o objeto do contrato entre representantes e representados, é indispensável como ferramental para possibilitar a atuação dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, no processo de planejamento, acompanhamento e controle das ações do governo.

Invocando novamente a *teoria da agência* e a questão da *accountability*, essas relações trazidas para o contexto político, produzem dificuldades adicionais em função da multiplicidade de mandantes e mandatários. Assim, tornam-se importantes as definições sobre que ações e desempenhos que são esperados dos agentes, bem como que tipos de prêmios e

sanções são previstas aos representantes, ou seja, que incentivos ou pressões os agentes percebem sobre si para agirem em nome dos cidadãos (FEARON, 1999, p. 55).

No Brasil, há dispositivos constitucionais e legais que determinam aos gestores a realização de audiências públicas para ouvir a sociedade sobre a elaboração dos orçamentos, assim como sobre a publicação dos dados referentes à dinâmica da gestão, em periodicidade até mesmo mensal em certos casos.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, relaciona os princípios que devem nortear a Administração Pública, entre eles os princípios da legalidade e da publicidade, significando que para os atos dos gestores públicos terem validade e poderem surtir seus efeitos regularmente terão de estar autorizados legalmente e serem publicados. Normas infra-constitucionais regulam a forma dessas publicações, as quais em certos casos poderão ser realizadas por órgãos de divulgação local (jornais), ou mesmo em publicações internas, dependendo do vulto e da relevância do ato. De qualquer modo, todos os atos relacionados com a execução orçamentária, demonstrados nos relatórios da LRF, além de publicados em meios de circulação impressa (Diário Oficial) serão disponibilizados em meio eletrônico, ou seja, na *internet*.

Segundo os artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL – LRF, 2000), a seguir transcritos, qualquer cidadão tem a possibilidade de acompanhar os atos dos gestores públicos, como por exemplo, o prefeito de sua cidade e verificar quanto a Prefeitura arrecadou de recursos em cada bimestre, e onde e como esses recursos foram empregados. Essa mesma norma estabelece que o cidadão deva ser incentivado pelo governo a participar.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Art. 48-A. [...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

(BRASIL – LRF, 2000)

Um outro dispositivo da LRF que não pode deixar de ser mencionado é o parágrafo 4º do artigo 9º, que diz respeito à prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo ou por seu representante, diretamente aos cidadãos, sobre o que foi realizado a cada quatro meses, na comissão do Poder Legislativo responsável pela fiscalização e controle da gestão pública municipal:

Art. 9º... § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (BRASIL – LRF, 2000).

Portanto, em termos de normas que possam dar suporte à participação ativa do cidadão no acompanhamento da gestão pública, veem-se nesses exemplos que há dispositivos poderosos e suficientes.

O terceiro requisito se refere aos meios disponíveis e empregados para o acesso às informações. Têm-se hoje condições de tecnologia da informação e de comunicações que não se dispunha há bem poucos anos. A informática por meio de computadores pessoais (microcomputadores) se popularizou a partir do fim da década de 90, assim como ocorreu com as redes de comunicações para transmissão de dados, entre elas, em especial, a *internet*. Esses recursos tornaram possível o acesso aos dados de um ente público para o mundo inteiro. Sem sair do escritório ou da residência é possível acessar, analisar, questionar, criticar e solicitar esclarecimentos da administração pública, sobre atos de gestão praticados pelos mandatários.

Se a LRF, como vimos anteriormente, determina a publicação em meio eletrônico dos relatórios da execução orçamentária, essas informações deverão estar disponíveis, sob pena de estar havendo desobediência à lei, passível de punições.

A título de confirmação sobre a efetiva disponibilização dos dados, pesquisaram-se os sítios na internet de quatro municípios do Estado do Rio Grande do Sul, situados entre os maiores em termos de população e nível de desenvolvimento econômico (PIB). São eles Caxias do Sul<sup>1</sup>, Pelotas<sup>2</sup>, Santa Maria<sup>3</sup> e Passo Fundo<sup>4</sup>. Nos quatro municípios consultados os dados referentes à LRF encontram-se disponíveis, embora de forma não padronizada, sendo necessário alguma pesquisa em cada sítio para encontrar o “caminho” para se chegar às informações.

---

<sup>1</sup> [www.caxias.rs.gov.br/contaspublicas](http://www.caxias.rs.gov.br/contaspublicas) - acesso em 30.08.2009.

<sup>2</sup> [www.pelotas.com.br/interesse\\_lei\\_responsabilidade/2008/RREOBIM022008.pdf](http://www.pelotas.com.br/interesse_lei_responsabilidade/2008/RREOBIM022008.pdf) - acesso em 30.08.2009.

<sup>3</sup> [www.santamaria.rs.gov.br/?secao=contaspublicas](http://www.santamaria.rs.gov.br/?secao=contaspublicas) – acesso em 30.08.2009;

<sup>4</sup> [www.pmpf.rs.gov.br/files/balanco\\_orcamentario\\_maior\\_07.pdf](http://www.pmpf.rs.gov.br/files/balanco_orcamentario_maior_07.pdf) - acesso em 30.08.2009.

O Tribunal de Contas do Estado<sup>5</sup> também disponibiliza informações de todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de uma única fonte e com a vantagem de oferecer os dados em diferentes disposições. É possível, por exemplo, obter a demonstração das despesas realizadas em cada órgão municipal (Secretarias), quanto foi gasto em cada rubrica de despesa (pessoal, material de consumo, obras, publicidade, etc.) e, de forma muito transparente, quanto foi contratado e já pago para cada empresa ou pessoa física fornecedora de bens e serviços à Prefeitura municipal. Esses dados podem ser encontrados na Internet, na página do Tribunal de Contas do Estado, o qual, a partir da tela inicial, oferece opções para se escolher o município, ano, bimestre e tipo de relatório que se deseja consultar.

Na mesma linha, a Controladoria-Geral da União (CGU), disponibiliza via internet uma série de dados sobre a execução orçamentária da própria União<sup>6</sup>, bem como possui um serviço que informa tanto no portal quando por e-mail, para qualquer cidadão ou organização interessada, sobre os repasses de recursos para o estado e para cada município brasileiro. Nessa informação remetida constam dados como projeto a que se destina (obra, serviço ou aquisições de materiais, forma e prazo de aplicação, etc.), necessários e suficientes para o controle do efetivo emprego do recurso pelo município do interessado.

Nos moldes do *Portal Transparência* da União, boa parte dos estados brasileiros também disponibiliza seus dados na internet. O Estado do Rio Grande do Sul inaugurou seu portal, denominado “Transparência RS”<sup>7</sup>, no mês de agosto de 2009, onde constam informações não só do Poder Executivo, mas dos três poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Este canal de informações chega a mostrar cada pagamento efetuado, de qualquer valor, para todos os fornecedores de bens, serviços e executores de obras públicas.

Tem-se, portanto, boa disponibilização dos dados referentes às ações governamentais e facilidade de acesso a esses dados, processo que se conhece por transparência, e que são condições para tornar possível o exercício do controle social.

Essas breves considerações sobre as condições políticas, normativas e informacionais no Brasil, visando a avaliar as possibilidades da participação dos cidadãos em ações de controle social sugerem que: 1) as condições oferecidas pelo regime político são favoráveis; 2) existem normas que exigem dos agentes públicos transparência e prestações de contas, bem como asseguram aos cidadãos o direito de controlar a administração; e, 3) os recursos

---

<sup>5</sup> [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/lrf\\_internet/RelatoriosdeExecucaoOrcamentaria](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/lrf_internet/RelatoriosdeExecucaoOrcamentaria) - acesso em 30.08.2009.

<sup>6</sup> [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br) – acesso em 30.08.2009

<sup>7</sup> [www.transparencia.rs.gov.br](http://www.transparencia.rs.gov.br) – acesso em 30.08.2009;

tecnológicos oferecem condições para que as informações estejam acessíveis a todos os cidadãos.

Resta, pois, analisar-se como ocorre a participação nas ações de controles social e em que medida os governos dos municípios pesquisados estão facilitando ou dificultando essa participação. Esta análise será realizada no capítulo seguinte, tendo por base as pesquisas de campo.

## 4 A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL EM PORTO ALEGRE E SÃO LEOPOLDO

### 4.1 INTRODUÇÃO

Os segmentos objeto desta pesquisa abrangeram um largo espectro da composição da sociedade, que vai desde a associação de moradores, em tese composta pelos maiores usuários das políticas sociais, até as associações comerciais e industriais, compostas pelo segmento dos maiores contribuintes tributários. Foram entrevistados, ainda, representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, dirigentes de entidades assistenciais, gestores públicos e autoridades componentes de órgãos institucionais de controle.

No Poder Executivo foram entrevistados o responsável pelas prestações de contas quadrimestrais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, e um membro da Coordenação do OP, com o objetivo de levantar a forma pela qual o governo realiza as prestações de contas, a forma de divulgação das informações sobre a gestão e como incentiva a comunidade para participar.

No Poder Legislativo, o presidente da Comissão Permanente onde ocorrem por força de lei (LRF, 2000, art. 9º) as audiências públicas quadrimestrais de prestações de contas do executivo, visando a obter a percepção do Legislativo sobre as prestações de contas do Executivo; a forma de divulgação e incentivo à comunidade para participar e como ocorre a presença e participação da comunidade nas mencionadas audiências públicas.

No Ministério Público Estadual (MP), importante órgão de controle jurisdicional, e no Tribunal de Contas do Estado (TCE), órgão institucional de controle, foram entrevistados membros com experiências de ex-presidentes dos referidos órgãos, visando a obter a percepção dos entrevistados sobre a importância e possibilidade da atuação do controle social; se percebem ocorrências de ações de controle social; se há canais que possibilitem articulações com a sociedade visando a receber informações, denúncias, e outras formas de manifestações contra atos de autoridades públicas.

Num segmento considerado pela literatura como “controle social híbrido”, os conselhos de políticas públicas, definidos no item 2.5 desta dissertação, foram entrevistados os presidentes ou representantes dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. O objetivo de pesquisar esse segmento foi avaliar a forma de atuação, possibilidades do exercício do controle, influências e eventuais pressões do governo e dificuldades

enfrentadas. Os conselhos selecionados representam os principais conselhos de políticas públicas, considerando-se que representaram áreas sensíveis de políticas públicas, que são de instituição obrigatória para habilitar os governos municipais a participarem dos respectivos Sistemas Integrados com o Governo Federal, e que estão organizados no maior número de municípios, conforme Avritzer (2006, p.39).

Com relação às organizações da sociedade civil, procurou-se abranger três camadas distintas, selecionando entidades instituídas pelo setor empresarial (associação comercial e representações de jovens empresários), entidades assistenciais (Rotary e APAE), bem como entidades compostas predominantemente por usuários preferenciais das políticas públicas (associações de moradores ou similares). Com relação a estas, o objetivo foi verificar como atuam em relação às políticas públicas, se desenvolvem e como desenvolvem ações de acompanhamento e controle da gestão, se percebem disposição do governo em divulgar informações sobre a gestão e incentivar a sociedade a participar na formulação e acompanhamento das políticas públicas.

O resultado do trabalho de campo decorrente da análise das manifestações dos entrevistados está estruturado em três temas básicos, seguindo as questões objeto da pesquisa e nessa ordem serão expostos: item 4.2 – prestações de contas, transparência e incentivo à participação; 4.3 – ações de controle social; e 4.4 – dificuldades para o exercício do controle social. Segue, ainda, um item final sobre as contribuições adicionais da pesquisa de campo.

## 4.2 PRESTAÇÕES DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO

### **Governo**

Nas manifestações dos componentes do Poder Executivo, em ambos os municípios é mencionado com bastante ênfase, o Orçamento Participativo como instrumento de formulação, de incentivo à participação e de prestação de contas. Com relação às prestações de contas da gestão fiscal, que engloba toda a execução orçamentária municipal, ambos os municípios têm se limitado a cumprir os regramentos da LRF, ficando a cargo da Câmara Municipal a divulgação e o processo das audiências públicas. Pelo que se apurou e será objeto de comentário no tema 2, tanto em Porto Alegre quanto em São Leopoldo, essas audiências públicas têm sido um fracasso em termos de participação da sociedade. Registre-se, ainda,

que ambos os municípios divulgam dados da gestão por meio da internet, sendo que o Município de Porto Alegre inaugurou recentemente um portal de gestão onde constam mais de trezentas ações do planejamento estratégico municipal, entre elas as formuladas via sistema do OP, que podem ser acompanhadas por qualquer cidadão<sup>8</sup>.

Como todas as demandas da população são canalizadas ao poder executivo via Orçamento Participativo, também através desse mesmo instrumento o governo presta contas daquilo que ele realiza; [...]basicamente o que se apresenta nessas audiências públicas realizadas na câmara municipal a cada 4 meses são os relatórios de gestão fiscal exigidos pela lei de responsabilidade fiscal, então não é feita uma outra prestação de contas específicas, mas sim usados os mesmos relatórios da lei pra se fazer essa prestação de contas. (Membro do Poder Executivo de Porto Alegre).

Nós publicamos conforme o Tribunal pede, vai pro jornal. [...] O nosso jornal aqui que a gente usa, a gente publica no Jornal Vale dos Sinos; vai o relatório de gestão, o relatório resumido da gestão e sempre até o final do mês seguinte do encerramento do quadrimestre. Quadrimestralmente são publicados na internet também os mesmos relatórios e também no mural da Prefeitura. (Membro do executivo municipal de São Leopoldo).

A percepção dos Vereadores integrantes das Comissões de Finanças das respectivas Câmaras Municipais, com relação aos motivos da baixa participação, é de que se deve ao desinteresse pelos assuntos de governo, pelo formato apenas financeiro sem demonstrar os comparativos físicos do que se previa e se executou ou deixou de executar e, ainda, conforme o Vereador de São Leopoldo, em face da prestação de contas também se dar por meio da estrutura do OP. O representante da Câmara de Porto Alegre reconhece que há falhas na divulgação das audiências públicas.

Há deficiência bastante clara na divulgação. A gente se restringe mais ou menos a alguns organismos que nós temos ali. Isso é uma falha mas que devagarinho ela vai ser superada. Ela [a divulgação] tem deficiência no executivo, ela tem deficiência no legislativo e tem deficiência no receptor. [...] a nossa prestação de contas quadrimestral é um avanço interessante e aos poucos vai sendo dirigido aos números financeiros mas também físicos e aí vai dar uma significativa, vamos dizer assim, sensibilização maior no nosso cidadão e eu acredito que vai haver maior participação. (Vereador membro da Comissão de Finanças da Câmara de Porto Alegre).

Para dar oportunidade para as pessoas que vierem, a gente mudou o horário, a gente fez, se não me engano era 11h, e a gente mudou o horário, fizemos as 18h30min. E novamente foi negativo. É que a própria cultura do nosso povo, ele não tem aquela cultura de fiscalizar, não só fiscalizar, de participar, ele não participa nem na hora de elaborar, muito menos na hora de fiscalizar, isso aí se deve muito ao descrédito da população com relação a atuação política. (Membro da Comissão de Finanças da Câmara de São Leopoldo).

---

<sup>8</sup> <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao/> : acesso em 21.02.2010



## Conselhos de Políticas Públicas

Com relação aos conselhos de políticas públicas, já mencionados como executores de uma forma híbrida de controle social, tendo em vista que há influência forte de representantes do governo em sua composição, mesmo que essa composição teoricamente seja paritária, há algumas formas pelas quais os interesses do governo podem, dependendo das circunstâncias, prevalecerem nas pautas e nas deliberações, como se observará na sequência e, em especial, quando abordado o Tema 3, adiante.

Foram entrevistados nos dois municípios membros da coordenação dos conselhos de assistência social, educação e saúde. Há que se ressaltar que os conselhos municipais de educação ficaram esvaziados em suas funções de controle sobre a execução orçamentária, em razão da existência do FUNDEB, em cuja administração participam representantes dos respectivos Conselhos de Educação. Assim, o Conselho de Educação, em ambos os municípios, não se envolve com as questões orçamentárias, tanto na formulação quanto durante a execução e aplicação dos recursos financeiros municipais. Deduz-se de pronto que o fato de que em ambos os municípios os CMEs não registrarem nenhuma dificuldade nas suas relações com os governos, se deve ao fato de não atuarem na fiscalização do emprego e das prioridades da execução do orçamento, o que, em face da limitação de recursos, sempre gera conflitos. Por outro lado, dos demais, apenas o Conselho Municipal de Assistência Social de São Leopoldo não registrou dificuldade nas relações com o governo municipal, devendo registrar-se que neste conselho, o CMAS - São Leopoldo, não foi possível entrevistar o dirigente máximo, representante da sociedade, por mais que se tenha tentado nos contatos mantidos com a Secretaria de Assistência Social, em face de que, justamente no momento da solicitação de audiência, estava expirando o mandato do então presidente. Tentamos contatos com a referida pessoa por *e-mail* e por interlocutores no seu local de trabalho, sem sucesso. Assim, entrevistou-se o Vice-Presidente, que é agente político, dirigente da Secretaria da Assistência Social e representante do governo municipal no CMAS, portanto não podendo falar como legítimo representante da sociedade, embora muito proveitosa a entrevista e suas informações a respeito do funcionamento do Conselho.

O Conselho de Assistência Social de Porto Alegre tem as mesmas queixas dos Conselhos de Saúde quanto à participação na formulação das políticas das respectivas áreas, em especial e objetivamente com relação à elaboração dos orçamentos. Referem que os governos não cumprem a obrigação legal de fazer tramitar nos conselhos os projetos de leis orçamentárias e, igualmente, quanto às prestações de contas dos empregos de recursos

orçamentários. Por consequência não percebem nenhum incentivo por parte dos governos à participação dos próprios conselhos, quanto menos em relação às organizações da sociedade civil.

Os conselhos de saúde são o grande foco de conflito com o governo nos dois municípios. Ambos afirmam que os governos não cumprem as normas que determinam submeter aos conselhos os planos orçamentários e que não realizam regularmente as prestações de contas da área de saúde. Quanto à obrigação do governo de incentivar a participação, pelas afirmações conclui-se que os conselhos percebem o contrário, além de não incentivar, os governos dificultam as ações de controle social. Adiantando aqui um ponto que será tratado no Tema 3, referente às dificuldades para o exercício do controle social, a capacitação dos conselheiros é condição essencial para o bom desempenho das funções. O CMS de Porto Alegre tem tido, nos últimos anos, possibilidade de desenvolver ações de capacitação, mas com relação ao CMS de São Leopoldo isto não vem ocorrendo, por falta de recursos. Entendem os dirigentes que o governo não disponibiliza recursos para capacitação justamente para que os conselheiros não adquiram capacidade técnica para exercer a fiscalização. Efetivamente os dirigentes do CMS de São Leopoldo necessitam de capacitação, pois a afirmação de que não têm ciência de que as prestações de contas da LRF estejam ocorrendo demonstra que desconhecem este instrumento básico de controle do governo.

O PPA não passa aqui, é uma discussão que nós temos muito forte em cima disso. [...] Existe uma dificuldade muito grande [sobre prestações de contas], primeiro porque eles não cumprem, é trimestral o que eles deveriam estar apresentando pra nós e não cumpriram, esse ano aqui eles cumpriram, eles mandaram, na realidade eles mandaram alguma coisa que é pro Tribunal de Contas, eles tiveram que fazer pro Tribunal de Contas daí mandaram pra nós, não é a prestação de contas que nós queríamos. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre)

O conselho municipal de saúde não acompanhou a discussão, e a própria secretaria da saúde não tem conhecimento do PPA. O PPA foi feito lá no centro de governo na secretaria de gestão, qualquer lugar menos aqui dentro. O que o prefeito fez, ordenou que se retomasse a discussão do PPA já aqui na secretaria. (Membro da coordenação do CMS – Porto Alegre);

O plano municipal de saúde e a PPI [programação pactuada e integrada] deveriam ter sido montados junto com o conselho. Isso não acontece. Não passa pelo conselho. Nunca foi apresentado ao conselho que eu me lembro. Nem foi dada satisfação. Quando nós vimos o Plano já estava na Câmara. (Membro da coordenação do CMS - São Leopoldo).

## **Sociedade Civil**

No segmento sociedade civil, foram entrevistadas lideranças de três extratos bem delineados, representando entidades cujos objetivos estatutários se direcionam

prioritariamente: 1) aos interesses empresariais; 2) às causas sociais; e, 3) à defesa dos interesses dos usuários das políticas públicas. Participaram da pesquisa representando cada segmento, respectivamente: 1) Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA); Associação Comercial, Industrial e de Serviços (ACIS), de São Leopoldo; Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre (AJEPOA); Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS, de São Leopoldo; 2) Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE), de Porto Alegre; APAE de São Leopoldo; Rotary Club Porto Alegre – Independência; Rotary Club de São Leopoldo; 3) União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); e Conselho de Desenvolvimento da Cidade (CDC), de São Leopoldo.

Os componentes das entidades empresariais entrevistados teceram considerações relativamente homogêneas. Não veem interesse dos governos dos respectivos municípios em promoverem amplas prestações de contas e, tão pouco de disponibilizarem detalhadamente as informações sobre os atos de gestão (transparência). Igualmente não percebem nenhuma iniciativa do governo para incentivar a participação dos cidadãos no controle social, e quando há divulgações, são percebidas, segundo afirma o representante do jovens empresários de São Leopoldo, como propaganda do governo.

O discurso não é diferente dos demais em outros municípios né, há uma falação em cima disso né, mas atos realmente, ações que promovam a levar o conhecimento a sociedade de uma maneira geral, ele é muito pequeno. Isso se percebe muito. Os discursos são muito eufóricos mas as ações são muito medíocres. (Membro a Direção da ACIS – São Leopoldo).

A minha leitura é bem dirigida a jornal e televisão, tele jornal, etc., eu nunca vi nada [publicidade do governo] nesse sentido. O que a gente sabe é que existe um orçamento anual, enfim, e mesmo assim não sei bem como é a estrutura, como é montada e a época. Então quanto menos vai existir o interesse em divulgar, desde o planejamento até a apresentação dos resultados né. [...] Se existisse um interesse efetivo o poder público tem que garantir com que pelo menos as informações cheguem até os interessados, e isso não aconteceu. (Representante dos Jovens Empresários – São Leopoldo)

Os entrevistados componentes das direções das entidades assistenciais, APAE e Rotary, relatam que desconhecem reuniões de prestações de contas promovidas pelos governos municipais. Quanto a ações de incentivo à participação e a disponibilização dos dados, apenas a APAE de Porto Alegre se manifesta no sentido de que o governo promove a participação, enquanto a APAE de São Leopoldo, assim como o Rotary de ambos os municípios entendem que os governos não tem interesse em que os cidadãos acompanhem as contas governamentais. Adicionalmente, o representante do Rotary em Porto Alegre entende ser muito difícil a participação no controle do governo, tendo em conta que até mesmo os

órgãos institucionais de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público e Polícia Federal) com poderes para isto, têm dificuldades.

Dentre as entidades do segmento sociedade civil abordadas na pesquisa, as que parecem intercederem de forma mais direta no acompanhamento das políticas públicas são aquelas que representam o que classificamos como usuários dos serviços públicos, no sentido de que entre os objetivos dessas organizações predominam a realização de ações, movimentos e pleitos para a obtenção de serviços públicos, beneficiando diretamente os participantes, como por exemplo, calçamento de ruas, canalização de água e esgotos, habitação popular, entre outras demandas. Essas entidades, em ambos os municípios, declaram que participam de reuniões periódicas de prestações de contas, destacando o OP não só como instrumento de incentivo a participação, como para o controle social do governo. Com relação à disposição do governo em promover a participação, a percepção da UAMPA é no sentido de que há setores do Governo que não desejam essa abertura porque preferem não estar ao alcance de questionamentos pelos cidadãos.

Existe parte do governo com esse interesse [de promover a participação], existe parte do governo que não tem esse interesse, alguns secretários, porque eu acho que o governo ele é assim, tem a cabeça e depois são os braços. Alguns secretários não veem com bons olhos a participação popular, eles não gostam da cobrança, eles não gostam de ser colocados em cheque. (Membro da Direção da UAMPA – Porto Alegre).

#### 4.3 AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL

##### **Governo**

A percepção de membros dos governos municipais (executivos) de ambos os municípios é de que a sociedade participa muito pouco, muito aquém do que poderia participar. Reportam que onde mais se percebe a atuação da sociedade interagindo com o poder público é por meio das reuniões do OP. Neste caso, há um ponto digno de registro, que refere situações opostas nos dois municípios: trata-se do comportamento da classe média. Em Porto Alegre foi mencionado como um desafio a ser vencido trazer de volta às reuniões do OP a classe média, que chegou a ter participação importante nas reuniões temáticas - que buscam soluções gerais e estruturais, diferentes das reuniões regionais que tratam de interesses

particulares em termos geográficos – e deixou de participar. Enquanto isso, em São Leopoldo o Coordenador do OP registra que a classe média, ou nas exatas palavras “classe empresarial”, está começando a participar, salientando o entrevistado que se trata de uma participação visando a interesses gerais do município e não de forma corporativa.

Os membros das Câmaras Municipais dos dois municípios reportam igualmente como baixa a participação. Cabe aqui registrar que o dado histórico oficial sobre o número de participantes nas audiências públicas ocorridas nas Comissões de Finanças da Câmara de Vereadores, seria um importante documento para avaliação da participação da sociedade. Com relação a Câmara Municipal de Porto Alegre, as listas de presenças estavam preservadas e foram tempestivamente disponibilizadas. No entanto, na Câmara Municipal de São Leopoldo, malgrado todo o esforço a seguir descrito não houve êxito na obtenção. Primeiramente fez-se um pedido verbal ao Gabinete do Presidente da Comissão de Finanças, em junho de 2009; posteriormente um pedido por mensagem eletrônica (*e-mail*), datado de 17 de julho de 2009; a seguir, por recomendação do então Presidente da Comissão de Finanças, emitiu-se um ofício endereçado à Presidência da Câmara Municipal, formalizando o pedido de cópia dos documentos, ofício esse entregue em mãos ao Diretor-Geral, no dia 29 de outubro de 2009. Em 14 de janeiro do corrente ano de 2010, após contato com o atual Diretor-Geral da Câmara e por sua orientação, emitiu-se um novo ofício ao atual presidente, o qual igualmente não foi atendido. Assim, restou prejudicada a análise se de fato ocorreram as audiências públicas de prestações de contas na Câmara Municipal de São Leopoldo e qual o número de participantes em cada sessão. O Presidente da Comissão de Finanças informa que no ano de 2009, período de sua gestão, ocorreram as audiências públicas, ressaltando que participaram entidades que compõem o Fórum dos Conselhos Profissionais, juntamente com a ACIS e CDL. Esta informação foi confirmada na pesquisa junto à ACIS.

Apresenta-se a seguir a tabulação referente ao número de participantes das audiências públicas em estudo, ocorridas na Câmara Municipal de Porto Alegre no período de 2003 a 2008, tendo por base as listas de presenças fornecidas pela Comissão de Finanças e Orçamento (CEFOR). Ressalte-se que as audiências do primeiro e terceiro quadrimestres de 2008, com dezenove e vinte e cinco participantes respectivamente, tiveram a presença de alunos do curso de economia da PUCRS, interessados no tema, conduzidos por uma Professora.

PARTICIPANTES NAS AUDIÊNCIAS DA LRF - PORTO ALEGRE						
Quadr. / Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1º quadrimestre	0	0	0	6	1	19
2º quadrimestre	0	0	0	0	5	4
3º quadrimestre	0	2	0	1	1	25

Quadro 2 – Audiências Públicas da LRF - Porto Alegre  
 Fonte: CEFOR - Câmara Municipal de Porto Alegre

Na visão do vereador entrevistado, membro da CEFOR da Câmara Municipal de Porto Alegre, a baixa participação nas audiências públicas de prestações de contas se dá pelas seguintes razões: acomodação da sociedade, em especial da classe média que “prefere ficar em casa assistindo novela na televisão”; falta de percepção da importância dos orçamentos públicos; falta de atratividade nas reuniões de prestações de contas que somente apresentam a parte financeira e não demonstram as realizações físicas. Ressalta, ainda, o vereador, que nas prestações de contas do OP, realizadas naquele fórum por meio de reuniões por regiões e reuniões temáticas, ocorre o contrário, acompanham-se as realizações físicas sem a preocupação de se verificar e avaliar a razoabilidade do custo de execução dos projetos: “Se a obra do calçamento da tua rua custou 10 e a do teu vizinho custou 100 os dois ficam felizes porque a obra foi feita, não interessa como”.

A sociedade mais periférica se mobiliza bastante porque só assim conquista. A história dos povos foi direcionada nesse tema, a mobilização dessas classes é que trouxe melhorias, conquistas mínimas mas trouxe. E a classe média é uma classe acomodada que paga toda a conta e que não participa de nada, eles preferem ficar em casa de pantufa assistindo “Pai Herói” ou qualquer outra novelinha horrorosa que passa por ai. Eu não vejo alguém mais abastado participar desses encontros, reuniões, associações, não participa. (Depoimento de vereador membro da CEFOR - Câmara Municipal de Porto Alegre).

### **Conselhos de Políticas Públicas**

Dos seis conselhos pesquisados, o único que registrou participação ativa no controle da execução das políticas públicas do respectivo município, sob os aspectos de execução física, bem como no que se refere ao adequado emprego dos recursos financeiros, foi o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Relatam-se grandes embates entre o CMS e a administração da Secretaria da Saúde Municipal em relação a todo o ciclo das políticas de saúde do Município de Porto Alegre, desde a formulação das políticas até casos de contratos firmados irregularmente, sem licitação, resultando muitas vezes em denúncias do CMS ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Registre-se que este Conselho é o único entre os abordados que promove regularmente capacitação de seus membros, o que não ocorre com os

demais. O CMS de São Leopoldo declara haver embates com o governo, mas por falta de meios e capacitação de seus membros fazem muito pouco em termos de controle da execução das políticas públicas. Nesta mesma situação de falta de meios e capacitação está o CMAS de Porto Alegre. Já o Conselho de Assistência Social de São Leopoldo não reporta dificuldades e ressalta que a ênfase da atuação se dá por ocasião da elaboração do orçamento, visando a garantir recursos para a área da assistência social.

Quanto aos demais, os conselhos de educação de ambos os municípios, como já registrado anteriormente, não se ocupam dos aspectos orçamentários porque entendem que é atribuição do FUNDEB.

Questionados sobre instrumentos a disposição dos conselhos para obter resultados efetivos de suas ações, em casos de impasses nas relações destes com o governo, a resposta, de forma geral, foi no sentido de que buscam a intermediação do MP e do TCE, sendo o CMS de Porto Alegre, o Conselho que manifestou de forma mais contundente a articulação com o MP de forma quase sistemática, tendo em vista os recorrentes problemas com que se depara frente à Administração da Secretaria da Saúde do Município de Porto Alegre.

Temos [recorrido aos órgãos institucionais de controle], quase que diariamente, porque como as coisas não andam aqui, a gente cobra, fiscaliza, denuncia e nada acontece, então a gente vai para o Ministério Público. O Ministério público faz negociação, negociação, negociação até a exaustão. Se não dá certo, ação civil pública. Às vezes perde, às vezes ganha. (Membro da direção do CMS – Porto Alegre).

## **Sociedade Civil**

Percebe-se que estão numa fase incipiente as incursões das organizações pesquisadas junto aos respectivos governos municipais para cobrar informações ou interferir nas políticas públicas locais. Em Porto Alegre a ACPA se limita a convidar, eventualmente, autoridades públicas para pronunciamentos sobre temas específicos em reuniões-almoço da entidade, declarando que outras formas de acompanhamento das ações governamentais não são pautadas na entidade porque este tema não está entre os seus objetivos institucionais. A AJEPOA está um pouco mais à frente neste sentido, uma vez que estão acompanhando as ações do Poder Legislativo municipal e já convidaram alguns vereadores para reuniões que trataram especificamente sobre conteúdo e tramitação de projetos de lei de interesse da comunidade. Segundo o membro da AJEPOA entrevistado, está sendo criada a Frente Jovens Empreendedores, que não tem como objetivo específico o controle do gasto público, mas

pretende ser um “agente fiscalizador do que a Câmara e a Prefeitura vêm exercendo”. Em São Leopoldo, a ACIS não se envolve diretamente com questões que digam respeito ao acompanhamento das ações do governo municipal. Seu envolvimento se dá por meio da participação no Núcleo de São Leopoldo do Fórum dos Conselhos Profissionais do Estado, movimento sem personalidade jurídica que tem por objetivo acompanhar a formulação das políticas públicas e a elaboração dos orçamentos do município e fiscalizar a execução dos gastos públicos. O representante da ACIS ressalta que não tem conhecimento de que alguma organização da sociedade desenvolva ações neste sentido. Quanto aos jovens empresários do município de São Leopoldo, não vêm se envolvendo, e no entendimento do entrevistado, não há consenso sobre a importância da participação institucional em ações de controle social do governo, acrescentando que o controle dos gastos pela sociedade estaria duplicando ações e agentes, já que essa atividade é de responsabilidade do poder público.

Quanto à questão de se acompanhar, vamos dizer assim, o que é feito, se está correto ou não, já é um pouquinho mais difícil. E se tem um resultado positivo de controlar, acho que não é impossível sabe, mas... até porque, assim, a política pública tem agente do poder público, entende? é ele quem tem que fazer, não é a sociedade. A obrigação deles é esta. Então às vezes acaba assim, o que muitas vezes acontece é se imaginar, e se pensar em dispositivos que acabam se duplicando. (Representante dos jovens empresários de São Leopoldo).

A APAE Porto Alegre não acompanha de forma geral as ações governamentais no município e seu dirigente entrevistado desconhece a existência de organização que o faça acrescentado que poucas pessoas perceberam que isto é possível e que só vê possibilidade se o controle social for desempenhado de forma organizada, isto é, por meio de organizações no sentido de que vê muita dificuldade de sucesso se cidadãos individualmente tentarem por em prática, mesmo que as leis amparem. Por outro lado, por meio de representantes nos conselhos municipais de políticas públicas, esta entidade assistencial interage ativamente com o governo municipal, visando a influenciar na formulação dos orçamentos de suas áreas de interesse, quais sejam educação, esporte, lazer e transporte, tendo em vista que aí são definidos os recursos que custeiam os convênios de assistência social mantidos com a entidade.

A APAE de São Leopoldo, por seus dirigentes, percebe a questão do controle social de forma quase idêntica em relação à sua co-irmã de Porto Alegre. Não exerce nenhuma atividade que diga respeito ao acompanhamento dos gastos gerais do governo e nem da execução orçamentária setorial, apenas interage com o governo por meio da participação nos conselhos municipais de políticas públicas nas áreas de interesse da Entidade.



O dirigente do Rotary Porto Alegre, acredita que atualmente não há ações de controle social. Para que isso ocorra, segundo o entrevistado, é necessário se educar os cidadãos para perceberem que há possibilidade do exercício do controle social, e que é um dever cívico acompanhar-se o emprego dos recursos que se entregam aos governos.

Em São Leopoldo, o entrevistado informa que o Rotary já está atuando na reestruturação um movimento chamado "Viva São Leopoldo", que terá como objetivo discutir temas de políticas públicas, como segurança, educação, assistência social, e interagir com o governo para a solução dos problemas.

No segmento “sociedade civil” as organizações que demonstraram maior clareza sobre a possibilidade, importância e resultados obtidos com a participação foram as que congregam as associações de moradores e associações de bairros. Estas, em regra, são as que percebem mais objetivamente o resultado das ações dos governos em termos de realizações físicas. Por exemplo, a execução de obras de pavimentação, saneamento, construção de escolas, creches e praças. Tanto a UAMPA, em Porto Alegre, quanto o CDC em São Leopoldo, participam ativamente em todas as fases do OP nos dois municípios, bem como, por meio de representantes, participam dos conselhos municipais de políticas públicas. Acrescenta a dirigente da UAMPA que o OP é um instrumento importante na formação da cidadania, criação de cultura de participação e elevação da autoestima dos cidadãos, exemplificando com o caso de uma moça no Morro da Cruz que lhe dissera “eu não conheço uma nota de R\$ 100 reais, mas acabei de decidir sobre R\$ 150 mil num calçamento”. Registra, ainda, a dirigente, que o OP favorece a ligação direta com o Executivo municipal e, pelas reuniões de prestações de contas permite o controle social das realizações. Quanto ao exercício do controle do gasto em termos financeiros gerais, a UAMPA não acompanha por entender desnecessárias essas ações. Entendem que basta acompanharem a execução física, isto é, verificar se a ação prevista pelo governo foi executada.

Na verdade assim, eu não vejo necessidade da gente ir lá conferir se os 120.000,33 que foi destinado pra fazer a educação ambiental foi aplicado, sabe? Eu acho isso uma tolice. Uma vez por mês teve uma ação, então tá justificado o gasto. Isso é um entendimento meu, uma coisa particular minha, que as vezes as pessoas se preocupam muito em conferir o valor, mas o valor é fácil de tu manipular. Ah, mas tem licitação, mas também é fácil de tu manipulares. (Dirigente da UAMPA – Porto Alegre)

## Órgãos Institucionais de Controle

Se oportuniza lançar aqui as considerações dos entrevistados nos principais órgãos institucionais de controle, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Ministério Público Estadual, ambos com jurisdição sobre os municípios pesquisados. Um dos requisitos para a efetividade dos controles sobre o governo em regimes poliárquicos, segundo O'Donnell (1998, p. 51), é a ação da *accountability* vertical, materializada pela atuação da sociedade no controle social. Assim, a articulação entre as organizações da sociedade e os órgãos institucionais de controle se torna indispensável para ambos, uma vez que a sociedade organizada ao se deparar com impropriedades cometidas pelos gestores públicos não dispõe dos mecanismos que aqueles possuem para impor sanções aos governantes em desvio de conduta. Segue-se a síntese das manifestações.

O Tribunal de Contas do Estado trabalha de forma articulada com o Ministério Público e com a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE). A CAGE é o órgão de controle interno da Administração Pública Estadual, composta essencialmente por servidores de carreira e tem, por imposição legal, o dever de remeter ao TCE todos os relatórios emitidos em decorrência dos trabalhos de auditoria que promove. Mas, destaca o entrevistado, Conselheiro e Ex-Presidente do TCE, que a participação da sociedade no controle social é fator importante para o bom desempenho dos órgãos de controle governamental:

O controle institucional, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o controle interno só terão efetividade controladora daqui por diante com o auxílio do controle social, por quê? Porque eles não possuem mecanismos suficientes para ter uma abrangência controladora diante da complexidade do estado pós-moderno, então o cidadão vai ser fator fundamental para que possa haver o exercício desse controle e isso tem sido verificado na atuação do Tribunal de Contas, como? Os cidadãos, de forma coordenada tem vindo ao Tribunal de Contas realizando denúncias sobre situações que tem conhecimento e o Tribunal tem procurado de forma imediata fazer o levantamento da veracidade da denúncia e tomada de providências quando constatada essa veracidade. (Conselheiro do TCE – Ex-Presidente do Órgão).

Acrescenta o Conselheiro que, em face do longo período de regime imperial, seguido de alguns períodos de regimes totalitários, desenvolveu-se na sociedade brasileira um comportamento de submissão ao poder estatal. Além disso, há a questão da falta de capacitação técnica dos cidadãos para avaliação dos atos de governo. No entanto, segundo o entrevistado, estas barreiras vêm caindo nos últimos anos e o controle social vem se

consolidando de forma notável, em especial após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em maio do ano 2000.

O Ministério Público Estadual, por sua vez, tem agido muito em decorrência de interações com a sociedade. Segundo o Procurador de Justiça e ex-dirigente máximo do órgão, a sociedade tem se organizado para atuar no controle da gestão pública e tem se articulado com o MP. Este órgão está estruturado para receber essas interações com a sociedade por meio de sua estrutura física na Capital do Estado e no interior, bem como por meio eletrônico. A cada procedimento aberto em decorrência de denúncia é dado um tratamento exemplar, gerando-se um protocolo por meio do qual é possível o acompanhamento da tramitação via *internet* pelo denunciante. Para demonstrar como o órgão trata essas interações com a Sociedade, transcreve-se a seguinte manifestação do entrevistado:

O Ministério Público também, com a preocupação que tem para que o cidadão possa ter o acompanhamento, tem um programa específico com o protocolo. Por via internet ele [o cidadão] pode acompanhar os passos que vão ser dados no seu procedimento e pode também cobrar da Instituição o andamento regular desses procedimentos. Há também a obrigatoriedade de que todas as ações civis públicas ou ações de improbidade, sejam posteriormente reexaminadas, no caso de eventual arquivamento, pelo nosso Conselho Superior do Ministério Público. (Membro do Ministério Público Estadual – Ex-Procurador Geral de Justiça do Rio Grande do Sul).

Sob a ótica do MP, na percepção do entrevistado, afastadas as situações de uso dos mecanismos de controle social com fins de revanchismo ou animosidades políticas, há um avanço importante na organização da sociedade para participar e colaborar com os órgãos institucionais de controle, com destaque para a atuação dos conselhos de políticas públicas.

Acrescenta ainda, o entrevistado, com relação à possibilidade de articulação com a sociedade, que por meio das ações do MP, em especial de um instrumento jurídico denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), este órgão se torna indutor da execução das políticas públicas. A partir de uma denúncia de que um determinado gestor público está incorrendo em situação de desconformidade com as normas, por ação ou omissão, o TAC permite de forma rápida e harmoniosa a correção da irregularidade. Isto, na visão do entrevistado, confere ao MP a condição de “catalisador das demandas sociais para que as pessoas possam ter a instituição como um órgão de proteção, de defesa para que possa saber para onde se direcionar”.

#### 4.4 DIFICULDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

##### **Governo**

Na opinião dos componentes dos poderes legislativos e executivos entrevistados, a maior dificuldade para que efetivamente ocorra o controle social reside apenas no desinteresse da sociedade. Em Porto Alegre houve um destaque especial para o desinteresse da classe média, tanto pelo representante do Executivo, como pelo representante do Legislativo. Já em São Leopoldo o coordenador do OP registra a participação do empresariado nas reuniões do OP daquele município. Mencionaram-se também como razões para as dificuldades do exercício do controle social, na percepção do governo, a falta de compreensão das contas públicas e a falta de cultura de participação e consciência da importância dos planos orçamentários.

Se a comunidade estivesse efetivamente consciente da importância do plano plurianual, aquela vila “A” estaria aqui cobrando aquela proposta. Ela melhora bastante, eu digo que não atenderia tudo, mas aprimoraria bastante o processo e melhoraria bastante e a gente não esqueceria, entre aspas, de uma série de propostas de campanha porque a comunidade cobraria. (Membro da Comissão de finanças da Câmara Municipal de Porto Alegre)

##### **Conselhos de Políticas Públicas**

Sobre as dificuldades enfrentadas para o exercício do controle social pelos conselhos de políticas públicas, dois dos seis conselhos abordados na pesquisa, ambos de São Leopoldo, não referiram haver qualquer dificuldade. Trata-se do CMAS e do CME, os quais registram terem orçamento próprio e adequado. Quanto aos demais, as dificuldades apontadas são basicamente as mesmas: deficiência de meios; falta de recursos orçamentários para atender programas de capacitação de conselheiros; pressão do governo em relação às prioridades de agendas e pautas de deliberações. O CMS de Porto Alegre refere também como um sério problema a falta ou atraso na remessa ao Conselho de documentos cujas normas assim o exigem, tais como os planos orçamentários e plano de trabalho anual, bem como outros documentos solicitados pelo Conselho para análise. O CMS de São Leopoldo acrescenta às dificuldades já mencionadas, a baixa participação dos membros representantes da sociedade civil, o que prejudica a composição de forças, debilitando a paridade nas deliberações, uma vez que os representantes do governo, dos prestadores de serviços e dos profissionais da saúde

estão sempre presentes tendo em vista que, na opinião do entrevistado, representam interesses pessoais ou participam a serviço dos seus empregadores.

Só pra teres uma ideia, para este ano nós fizemos uma previsão de gastos para o conselho que importou em 94 mil reais, um orçamento baixo. Para capacitação, aluguel, deslocamento de conselheiros. Eles cortaram e deixaram 20 mil apenas. Eles disseram: nós baixamos o orçamento de vocês mas esse orçamento vai ficar só pra capacitação e o resto é por conta da secretaria. A primeira coisa que eles lançam é a cobrança de aluguel, condomínio e etc. Agora. Depois de tanto brigar nós vamos conseguir capacitar os nossos conselheiros porque eles não fazem questão de disponibilizar nada pra que se faça capacitação de conselheiro. (Membro da direção do CMS – São Leopoldo).

Tinha gente com interesse político, tipo, quero me candidatar a vereador, então vinham tentar interferir aqui dentro. Mas tem prestadores, hoje não temos quase, mas já tivemos prestadores que vinham aqui para captar as coisas e levar pra lá [levar informações para o governo municipal]. Por exemplo, se nós falássemos do hospital centenário, tem prestadores que defendem arduamente o Centenário. Então sempre tem alguma pessoa. É isso que eu não consigo às vezes entender. As pessoas não fazem as coisas para contribuir socialmente. É sempre buscando seus interesses próprios. Isso tem muito dentro dos conselhos. (Membro da direção do CMS – São Leopoldo)

## **Sociedade Civil**

Os componentes das entidades da sociedade civil entrevistados reforçam as afirmações já registradas no Tema 2. As maiores dificuldades que vislumbram para o exercício do controle social do governo estão na obtenção de informações, pela falta de interesse do governo em divulgar os dados. Na mesma linha, a UAMPA acrescenta que além da resistência de alguns setores do governo em abrir as informações, a falta de quórum nas reuniões dos principais Conselhos de Políticas Públicas, nos quais a entidade tem assento, se constitui num fator de dificuldade para o exercício do controle do governo pela sociedade.

De outra forma, a APAE de Porto Alegre entende que as informações estão disponíveis e possibilitam o controle social sem dificuldades, reforça, no entanto, que poucas pessoas têm conhecimento disso. O CDC de São Leopoldo afirma não haver dificuldade alguma nas relações com o Governo Municipal para o exercício do controle social.

O representante dos jovens empresários de São Leopoldo reforça as dificuldades apontadas sobre a falta de interesse do governo em divulgar as informações sobre a gestão:

Se algum governo tivesse interesse que chegasse alguma informação de um orçamento, que vai ser discutido ou vai ser apresentado resultado, tem como chegar, até por e-mail se não quiserem investir em cartas. Se não chegou é porque não tem muito interesse, é o que eu penso. (Representante dos jovens empresários de São Leopoldo).

#### 4.5 OUTRAS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA DE CAMPO.

A pesquisa de campo se constituiu de entrevistas com dirigentes de vinte e duas organizações, envolveu trinta e três pessoas e produziu 22 horas e 55 minutos de gravações. A análise deste material além de permitir atingir os objetivos propostos no projeto de pesquisa, oportunizou a formulação de contribuições adicionais, relacionadas com a literatura estudada. Dizem respeito 1) à desigualdade na aparente paridade dos conselhos de políticas públicas; 2) à atuação de grupos de interesse; e, 3) iniciativas que poderão transformarem-se em ações efetivas de controle social.

Com relação aos conselhos de políticas públicas abordados, percebem-se algumas dificuldades a serem transpostas para atingirem-se níveis adequados de funcionamento. Embora se deva ressaltar que no Brasil das últimas duas décadas a participação teve um avanço extraordinário, basicamente em função das experiências do OP e desses conselhos, de fato a paridade de forças para as deliberações nem sempre são possíveis de se estabelecerem, pendendo o poder de decisão para o lado do mais forte, ou seja, o Estado. Um fator importante a ser destacado diz respeito à participação voluntária dos representantes da sociedade civil, em contraste com a participação profissional, ou seja, remunerada, pelos representantes do governo, de segmentos do mercado interessados no universo do respectivo conselho, como os profissionais da saúde e empresas prestadoras de serviços, no caso dos conselhos de saúde, bem como algumas entidades da sociedade melhor aquinhoadas de recursos. Até entidades assistenciais, como as APAEs, que têm representantes em diversos conselhos, são representadas por profissionais pagos. No lado dos voluntários, justamente por não haver remuneração ocorrem dificuldades até mesmo com relação às presenças nas reuniões, ocasionando minorias nas votações, como registrado nos depoimentos a seguir:

Então, na prática, muitas vezes nós não temos essa paridade, que deveríamos ter, porque eles [os representantes do governo, profissionais da saúde, e prestadores] são vinculados à secretaria e dependem de um emprego, da manutenção de um convênio, sabe. [...] As cadeiras do segmento de gestor estão completas, o segmento prestador também é atuante, são quatro cadeiras. O nosso maior problema é o segmento usuário. É a comunidade que não quer participar, que não quer assumir responsabilidades. [...] não há um grande interesse porque não tem pagamento, se existisse um *jeton* acho que todo mundo estaria participando. (Depoimento de integrante da coordenação do CMS de São Leopoldo).

A APAE tem três assistentes sociais pagas religiosamente com horas para participar das reuniões [dos conselhos municipais], então lá toda a assistência social é debatida. No Orçamento Participativo, nós temos também cadeira em praticamente

três [plenárias temáticas], nós temos na educação, esporte e lazer e temos na assistência social. (Depoimento de um dirigente da APAE Porto Alegre).

Entre as entidades da sociedade civil abordadas as que declararam intervir de alguma forma nos assuntos de políticas públicas, demonstraram de modo explícito que atuam visando ao atendimento de interesses particulares, alinhados com seus objetivos institucionais. Frise-se que antes de ver somente como uma impropriedade, a atuação de grupos de interesse podem produzir resultados benéficos para a sociedade, muitas vezes pela própria necessidade de negociação entre grupos, ou mesmo estabelecimento de coalizões e redes de políticas públicas, produzem efeitos de interesse geral, reforçando as instituições democráticas. Os depoimentos a seguir ilustram de forma exemplar atuações com as características de grupos de interesse estudados no item 2.3 desta dissertação. Nota-se a participação política de grupos que buscam a satisfação de demandas que atenderão de forma mais objetiva apenas um segmento em particular.

Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre (AJEPOA): interesse na diminuição da carga tributária:

Uma coisa que vem pautando muito nossos assuntos é a questão da diminuição de impostos e flexibilização das questões de leis trabalhistas. A gente tem muitos estudos de outros países, de outros lugares. Onde existe uma carga tributária menor, uma flexibilidade maior, o número de empregos aumenta e a arrecadação aumenta. (Integrante da direção da Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre).

Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA): interesse nas reformas tributária, trabalhista, previdenciária e política:

Existem debates entre os associados e em eventos abertos, trazendo convidados e palestrantes para debater temas específicos que afetam o comércio e área de serviços. A entidade sente necessidade em avançar com as reformas tributária, trabalhista, política e previdenciária no país, fundamentais para o setor produtivo. As dificuldades estruturais do setor público servem de barreira restritiva à enorme vitalidade que nossa sociedade e iniciativa privada demonstram ter. (Integrante da direção da Associação Comercial de Porto Alegre – ACPA)

Associação Comercial, Industrial e de Serviços de São Leopoldo (ACIS): Interesse nos assuntos da área infra-estrutura municipal:

Ela [a Associação Comercial, Industrial e de Serviços – ACIS] está mais focada na parte de infra-estrutura do município e nas ações do quesito desenvolvimento. Quais

os planejamentos para os distritos industriais, tudo que venha a tratar diretamente, que diga respeito às atividades das quais a ACIS está inserida, como Indústria Comércio e Serviços. (Integrante da direção da ACIS, de São Leopoldo).

Bairros de Porto Alegre cujos moradores têm maior poder econômico: influência política e econômica para resolver os problemas locais:

O Moinhos de Vento, Auxiliadora, Bela Vista, todos eles têm associações de bairro. Só que eles se reúnem, eles vão lá na SOGIPA [Sociedade Ginástica Porto Alegrense] ou vão no UNIÃO [Grêmio Náutico União], se reúnem, demandam, né? [...] eles são organizados só pra atender as suas [demandas], é uma atitude bem egoísta. (Integrante da direção da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA).

APAE Porto Alegre: interesse em manter e ampliar o fluxo de recursos orçamentários para a organização, por meio de convênios com o Governo Municipal:

Graças a isso [participação nas reuniões temáticas do OP] que de uns 10 anos pra cá estão firmados os convênios. Senão não tinha como, porque tu ia num lugar e não tinha dinheiro, tu ia no outro lugar e não tinha dinheiro, tu bota uma proposição e não tem dinheiro. Hoje, por exemplo os convênios com a FASC [Fundação de Assistência Social do Município de Porto Alegre] é tudo evolução dos debates que a gente faz. (Integrante da direção da APAE Porto Alegre).

União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA): interesse especial na questão da moradia:

Então tem coisas ali [na discussão do Plano Diretor de Porto Alegre] que não nos interessam diretamente, por exemplo, eu acho que tem muita gente discutindo a questão dos recuos e dos tamanhos dos prédios. Então já tem bastante técnicos em cima disso. Nós temos uma preocupação com o tamanho da testada do terreno de interesse social, quer dizer, pobre pode ficar morando numa caixinha de fósforo comprido, então a gente quer que eles tenham uma moradia digna. O nosso entendimento de moradia digna é uma área de 125m<sup>2</sup> no mínimo. (Integrante da direção da UAMPA).

Conselho de Desenvolvimento da Cidade de São Leopoldo (CDC) e Cooperativa de Serviços: coalização de grupos de interesse.

São três votações [no OP], tem primeiro, segundo e terceiro lugar como é em Porto Alegre, disso aqui, se a Cooperativa quer muito alguma coisa vai pra comunidade e tem que negociar e votar no que a comunidade está querendo, em contrapartida a comunidade também vota numa que eles querem, daí nessa negociação assim aconteceram muitas coisas importantes. (Membro da coordenação do OP de São Leopoldo, sobre as coalizões que ocorrem entre grupos interessados em aprovar projetos no OP).



Finalmente, seguem-se três depoimentos que devem ser citados com exemplos de iniciativas que poderão se caracterizar como controle social de interesse geral. O primeiro, narrado pelo representante da ACIS, diz respeito ao Núcleo de São Leopoldo do Fórum dos Conselhos Profissionais, que tem por objetivo acompanhar a formulação das políticas públicas e fiscalizar execução do orçamento geral do Município.

A ACIS passou a fazer esse acompanhamento através da participação no Núcleo. Estivemos com o relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias do município, tomamos conhecimento do projeto que ia ser votado na câmara de vereadores. Foi remetido ofício também para as Secretarias de Administração do município, para que tivéssemos acesso a editais. Não tivemos ainda a abertura pra que isso acontecesse, mas o núcleo tem se movimentado em busca de informações. [...] Que eu tenha conhecimento de nenhuma entidade até então, nenhuma ONG que tenha essa preocupação ou essa disposição de tentar interagir com o governo municipal, exceto e salvo o núcleo que está em processo de desenvolvimento que é a esperança, vamos dizer assim, da sociedade organizada. (depoimento de integrante da direção da ACIS – São Leopoldo).

O segundo depoimento narra a iniciativa dos Jovens Empresários de Porto Alegre, que estão criando a “Frente Jovens Empreendedores” com o objetivo de fiscalizar as ações do governo municipal de Porto Alegre:

Então ela [ a Frente Jovens Empreendedores] tem o objetivo de propor reformulações nas questões de impostos, nas questões de gastos públicos também, mas não é um objetivo específico do nosso projeto, é ser sim um agente fiscalizador e controlador das atividades que a câmara e a Prefeitura vêm exercendo. Então a gente resolveu trazer o apoio de outras entidades jovens, então a gente formou o que a gente chamou de A frente Jovens Empreendedores, que tem única e exclusivamente o foco de ser o que a gente chama até de Polícia do Município, de estar fiscalizando, de ver o que esta acontecendo, estamos engatinhando ainda, mas já demos passos muitos positivos e queremos ampliar cada vez mais, assim é realmente que a Prefeitura e os vereadores passem a nos reconhecer: “Existe uma entidade que vai nos fiscalizar, vai ver o que a gente tá fazendo.” (Depoimento do representante da Diretoria da AJEPOA).

O terceiro depoimento digno de registro como iniciativa de participação no controle social com ações de interesse geral vem do Rotary de São Leopoldo, sobre uma iniciativa denominada “Viva São Leopoldo”, pela qual os cidadão se unem por meio de entidades para debater assuntos de políticas públicas e interagir com o governo do município em busca de soluções.

Aqui em São Leopoldo existia o movimento Viva São Leopoldo, um movimento grande que era cinco mantenedores, era o jornal Vale dos Sinos, a imprensa, era a UNISINOS, ACIS, não lembro quais eram os outros, mas esses durou um tempo o movimento e eles extinguiram e aqueles voluntários que trabalhavam, que achavam que não podia acontecer, e isso e aquilo, se movimentaram e acharam que não podia extinguir, daí o que aconteceu? Dois deles são rotarianos e levaram pros rotarys essa idéia do Rotary encampar isso e aconteceu, então movimento continua hoje, claro

que muito mais acanhado que já foi, mas é coordenado por rotarysts, então quem tem a coordenação desse movimento, quem tem a diretoria são rotarianos, e agora, nós tivemos há uns dois meses atrás ou três junto com o presidente da OAB pra ver qual a entidade jurídica que a gente pode criar pra ter uma personalidade, então dentro desse movimento Viva São Leopoldo tem a parte que cuida do Meio Ambiente, a parte que é da segurança pública, a parte que é do desenvolvimento econômico que procura um trabalho dentro dessa direção e busca parcerias. [...] Vão acompanhar. O que era o objetivo do movimento lá na ponta e agora ainda? É que o movimento não tem verba, não tem dinheiro, não tem nada. É criar, levantar as questões e procurar quem de direito pra resolver, então “Lá esta acontecendo isso e isso” Quem é responsável por isso, é a segurança pública do município, é a parte da ação social ou é a educação? Então vamos levar pra lá essas reivindicações, então está funcionando. As reuniões por enquanto tem sido mensais, quase sempre na primeira quinta-feira do mês acontece essa reunião do Viva [Viva São Leopoldo, movimento liderado pelo Rotary] e como em cada Rotary tem pessoas indicadas que participam dentre os seus membros. (Depoimento de um membro da direção do Rotary São Leopoldo).

Iniciativas como estas, em marcha em diversos outros municípios brasileiros, estão requerendo a atenção das Ciências Sociais. Citam-se como exemplo, facilmente localizáveis via *internet* as seguintes organizações: Viva Rio, Nossa São Paulo, Instituto de Cidadania Fiscal, Amigos Associados de Ribeirão Bonito, as duas últimas com atuação em dezenas de municípios, em diversos estados.

Estudos específicos poderiam produzir respostas a uma série de questionamentos sobre essas organizações: seus objetivos (se gerais ou particulares), composições (se abertas ou fechadas a participações), quem patrocina, quem dirige, como atuam, a quem prestam contas, e que vantagens ou riscos podem trazer à democracia.

## 5 CONCLUSÃO

Neste capítulo de conclusão pretende-se analisar os registros decorrentes das pesquisas – tanto de campo quanto bibliográficas – tendo em mente o objetivo principal deste trabalho, que diz respeito à atuação da sociedade no controle social da gestão pública. O projeto iniciou com o estudo sobre o regime democrático e as formas de participação, para, num segundo momento, analisar a dinâmica das políticas públicas no Brasil e as possibilidades para o controle social no nosso País. Ao final, buscou-se nas entrevistas avaliar o comportamento do governo e da sociedade em relação às ações de participação nos municípios pesquisados.

Pelo que se pode observar na evolução das relações dos cidadãos com os governos, desde a revolução democrática ocorrida no século XVIII, o acontecimento que tornou viável o controle social sobre a gestão pública foi a inversão da soberania na relação Estado-sociedade. Este fenômeno, conforme tratado no item 3.1, iniciou na Inglaterra e nos Estados Unidos, na última metade do século passado, portanto um fenômeno recentíssimo e que está se expandindo de forma importante nos países sob regime democrático.

Não se pode abordar o tema do controle social sem analisar-se a questão da participação, assim, o estudo abordou além das definições de representação e participação, as formas usuais de participação dos cidadãos nas interações e influências diretas nas políticas públicas. Destacam-se, entre estas, a atuação de grupos de interesse, redes de políticas públicas, os conselhos de políticas públicas, estes com composição mista entre indicações do governo e indicações de organizações da sociedade, e uma forma consagrada, patenteada em Porto Alegre no início da década de 90 e já difundida até mesmo fora do País, sob a denominação de Orçamento Participativo.

Antes de apresentar-se o debate sobre a pesquisa de campo ressaltam-se os estudos desenvolvidos no Capítulo 3, sobre a dinâmica da gestão pública, onde se demonstram cada fase de seu ciclo, e se evidenciam como o controle social pode atuar, segundo literatura referenciada. Nesse capítulo se conclui que no Brasil têm-se atendidas as condições estabelecidas na literatura para que o controle social da gestão pública possa acontecer de forma efetiva, quais sejam: regime democrático ou poliárquico; conjunto de normas que exijam do governo prestações de contas de forma ampla e garantam à sociedade o acompanhamento das contas; e, facilidade de acesso às informações governamentais.

Por fim, a pesquisa de campo apresentada no Capítulo 4 veio trazer repostas para os casos de Porto Alegre e São Leopoldo, sobre algumas questões levantadas nas últimas duas

décadas no Brasil, a respeito da participação dos cidadãos, de forma organizada, em ações de controle social.

Na visão dos representantes dos governos – Poder Executivo – estão atendidas plenamente as questões abordadas. As prestações de contas são elaboradas na periodicidade requerida pela normas e enviadas ao TCE e publicadas tanto na imprensa quanto disponibilizadas na internet. Quanto ao incentivo à participação, informaram os entrevistados que se dá por meio do OP, em pleno funcionamento em ambos os municípios. Em São Leopoldo a atual administração, sob o comando do PT, implantou o OP nos moldes da experiência de Porto Alegre. Quanto ao chamamento da sociedade para as audiências públicas nas respectivas Câmaras, os Executivos não promovem e entendem ser de responsabilidade dos Legislativos.

Nos Legislativos, no entanto, onde se espera que haja interações da sociedade no controle social, pelo menos em duas oportunidades importantes do ciclo da gestão, quais sejam, nos debates e definições dos planos orçamentários e nas audiências públicas de prestações de contas, as evidências de participação são quase nulas, em ambos os municípios. No entendimento dos vereadores entrevistados a razão da baixa participação está na falta de interesse da sociedade, embora o entrevistado no Legislativo de Porto Alegre reconheça que há deficiência no incentivo à participação, ou seja, não há chamamento à sociedade para participar.

As manifestações dos integrantes dos governos, em ambos os municípios, nos Legislativos e Executivos, convergem para um motivo principal quando se levanta a questão da baixa participação da sociedade nas interações com o governo: falta de interesse da sociedade pelos assuntos de gestão pública. Isto se confirma quando se observa o número de participantes das audiências públicas quadrimestrais em Porto Alegre, conforme Quadro 2, à página 69. Reforça-se, ainda, pelo depoimento do representante da Câmara Municipal de São Leopoldo, que refere até mudança de horário das reuniões visando a facilitar a participação da sociedade, mas sem sucesso. Ressalte-se que o quadro referente às presenças nas audiências públicas da LRF em São Leopoldo não está presente nesta dissertação porque não foi fornecido pela Câmara Municipal, apesar de reiteradas solicitações.

As manifestações dos membros de conselhos de políticas públicas entrevistados denotam uma realidade diferente daquela apresentada pelos membros dos governos. Em ambos os municípios os conselhos mais atuantes nos aspectos de controle – os conselhos de saúde dos dois municípios e o conselho de assistência social de Porto Alegre – não percebem disposição nos governos para realizarem adequada prestação de contas dos recursos

orçamentários da área da saúde, menos ainda quando se referem a ações de transparência e incentivo à participação. Ao contrário, esses conselhos declaram que o governo dificulta o envio de informações e esclarecimentos solicitados.

Os conselhos de políticas públicas, como já mencionado, são órgãos de composição híbrida, compostos por representantes da sociedade e do governo. Como supunha-se, revelaram-se dificuldades para a adequada atuação desses conselhos na fiscalização do governo. Os principais problemas apontados são a falta de recursos para capacitação dos conselheiros, a não participação na formulação das políticas porque o governo não oportuniza, a pressão nas agendas normalmente em função de prazos, e recorrentes faltas de representantes da sociedade, em regra todos voluntários, enquanto os representantes do governo representam o empregador, o que prejudica a paridade nas deliberações. Dos conselhos abordados, o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre demonstra atuar de forma contundente na fiscalização das ações do governo. Este foi o único entre os conselhos que declarou ter obtido recursos para promover capacitação de seus membros.

No segmento das organizações da sociedade civil fica evidente a falta de conhecimento sobre as prestações de contas e as possibilidades de interações com o governo. No geral, nenhuma entidade manifestou entender que o governo incentive a participação e promova a transparência de suas ações, assim como não sabem como ocorrem as prestações de contas da gestão. Ressalvem-se as participações efetivas das organizações de moradores – UAMPA e CDC – nas instâncias do OP nos dois municípios. Destaque-se que é um controle parcial e naquilo que interessa diretamente a estas organizações.

Quanto à participação do segmento sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas de forma integral, ou seja, o acompanhamento geral da formulação e execução das políticas numa visão sistêmica, principal foco desta pesquisa, comprova-se que praticamente não existe. As organizações abordadas não fiscalizam a atuação do governo no que diz respeito à dinâmica da execução do orçamento geral, ou seja, não há controle social da gestão pública nos municípios pesquisados, assim entendido o controle social visando ao bem comum de toda a sociedade local, exceção feita às iniciativas narradas pelos representantes da AJEPOA, ACIS e Rotary São Leopoldo, ainda em fase inicial, referentes aos movimentos denominados: Frente de Jovens Empreendedores, Núcleo do Fórum dos Conselhos e Viva São Leopoldo, respectivamente. Há que se registrar, sobre as ações de participação, a atuação nas instâncias do OP, nos dois municípios, pelas entidades representativas das associações de moradores – UAMPA e CDC.

As principais dificuldades apontadas pelas entidades da sociedade civil para o exercício do controle social da gestão pública dizem respeito à falta de divulgação de dados por parte do governo, desconhecimento da sociedade sobre as fontes de informações e falta de interesse do governo em incentivar a participação.

Constata-se ainda na análise dos depoimentos sobre ações efetivas de controle social, a importância da disposição dos órgãos institucionais de controle, em especial o Ministério Público e o Tribunal de Contas, para que as iniciativas de controle social pela sociedade possam se articularem com esses órgãos, os quais têm atribuições legais para obrigarem os governos a agirem corretamente ou se absterem de cometer impropriedades. Nesse mister os órgãos citados, por seus representantes entrevistados, enaltecem a importância da atuação da sociedade no controle social e registram que essa articulação vem ocorrendo na prática e produzindo excelentes resultados, como os Termos de Ajustamento de Conduta e ações judiciais decorrentes das interações com o CMS de Porto Alegre.

A pesquisa evidencia, também, dois problemas importantes que ocorrem nas instâncias de participação: o primeiro diz respeito à fragilidade do equilíbrio de forças no interior dos Conselhos de Políticas Públicas e o segundo, que diz respeito à atuação de grupos de interesse, tanto em gestões diretas junto aos governos, quanto por meio da atuação nos Conselhos de Políticas Públicas.

Uma questão subjacente, que não foi abordada diretamente nas entrevistas, mas que seria de grande valia para o conhecimento científico, diz respeito às reações dos partidos políticos em relação às ações de controle social, quando no comando do Poder Executivo. Nos casos estudados não foram percebidas diferenças na dinâmica das relações dos governos municipais de Porto Alegre – sob o comando do PMDB e de São Leopoldo – sob o comando do PT, com as organizações da sociedade civil e conselhos municipais dos respectivos municípios. Desde o comportamento dos governos, que entendem estarem cumprindo de forma adequada as normas de prestações de contas e incentivo à participação, até a percepção das organizações da sociedade civil que, no geral, não percebem nos governos disposição para disponibilizar informações e incentivar a sociedade civil a participar. Registrem-se, ainda, os depoimentos dos conselhos de políticas públicas, que em ambos os municípios se manifestam, parte a favor e parte contra os governos, com a mesma intensidade e pelos mesmos motivos. Destaque-se, por sua relevância, a questão do Orçamento Participativo: em Porto Alegre foi mantido e ampliado pela inclusão de todo o orçamento de investimentos bem como parte do orçamento de custeio de atividades fins, conforme depoimento do governo, confirmado pela afirmação da APAE de que discute no OP os recursos para o estabelecimento de convênios

com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Em São Leopoldo, credite-se ao PT a instituição do OP no município, nos moldes da experiência de Porto Alegre.

Há que se registrar como fatos dignos de estudos futuros, as iniciativas embrionárias de controle social narradas ao final do item precedente, referentes a ações de acompanhamento das políticas públicas municipais com objetivos gerais, por meio movimentos patrocinados exclusivamente por organizações da sociedade civil. Tratam-se do Núcleo do Fórum dos Conselhos Profissionais de São Leopoldo, do Movimento Viva São Leopoldo e da Frente de Jovens Empreendedores de Porto Alegre. Sobre estas iniciativas, há evidências de que não são únicas no Estado do Rio Grande do Sul, e de que está em marcha um grande movimento nacional de controle social, fora do universo dos conselhos de políticas públicas, já merecedor de atenção por parte do mundo acadêmico.

Finalmente, com base em tudo o que foi levantado e exposto neste trabalho, conclui-se que a participação da sociedade no acompanhamento dos assuntos de governo é considerada pertinente e relevante pela literatura científica, que a República Federativa do Brasil oferece as condições preconizadas para que as organizações de sociedade promovam ações de controle social, no entanto, por falta de interesse dos governos em divulgar as fontes de informações e incentivar a participação, bem como por desconhecimento e falta de iniciativa da sociedade, nos municípios pesquisados ainda não ocorre o controle social da gestão pública em prol do interesse geral da coletividade, apenas ações fragmentadas com visão parcial e visando a interesses de grupos, segmentos ou regiões, ainda que interesses lícitos. Como resultado positivo dessas ações, mesmo que fragmentadas, têm-se a criação do hábito para a participação política e a possibilidade de nascer daí movimentos de controle social com interesse geral.

## REFERÊNCIAS

AARS, Jacob; FIMREITE, Anne Lise. **Local government and governance in Norway: stretched accountability in network politics**. Scanidnavian Political Studies, vol. 28, nº 3, p. 239-256, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os Dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINKS, Peter Kevin. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**; tradução Carolina Andrade. – 4 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A reforma da representação**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. **Sociedade civil e teoria social**. In: AVRITZER, Leonardo (Coordenador). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.

ARATO, Andrew; **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova, n. 55-56, 2002.

AVRITZER, Leonardo (Coordenador). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BINDERKRANTZ, Anne. **Interest group strategies: navigating between privileged acces and strategies of pressure**. Political Studies, vol. 53, p. 694-715, 2005.

BOVENS, Mark. **Analysing and assessing accountability: a conceptual framework**. European Law Journal, vol. 13, n. 4, julho, 2007, p. 447-468.



BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul 'T. **Does public accountability work? An assessment tool.** Public Administration, vol. 86, n. 1, julho, 2008, p. 225-242.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINKS, Peter Kevin. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** tradução Carolina Andrade. – 4 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português.** Revista Administração. Pública, Rio de Janeiro, nº 2, p 30-50, 1990.

CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da Burocracia.** 3.ed. Riode Janeiro: Zahar, 1976.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory.** Cambridge (UK): The Mit Press, 1992.

COSTA, Sérgio. **Contextos da Construção do espaço público no Brasil.** Novos Estudos, Nº 47, março, 1997. p. 179-192.

CROTY, Sean Nicholson; CROTY, Jill Nicholson. **Interest group influence on managerial priorities in public organizations.** Journal of Public Administration Research and Theory, vol 4, nº 4, 2004.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático.** 2. ed. Brasília: Univ. de Brasília, 1981.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1997. 240p.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte: Ed UFMG, 2002.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Da capilaridade do sistema representativo.** Civitas, Porto Alegre, v.4n.2, p. 235-256, 2004.

DINIZ, Eli. **Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado.** Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte: Ed UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999. 330p.

DÜR, Andreas; BIÈVRE, Dirk de. **The question of interest group influence**. *Journal of Public Policy*, vol. 27, p. 1-12, 2007.

FEARON, James d. **Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types and sanctioning poor performance**. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Org): **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros: participação e transformação de consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

FODDY, William. **Como perguntar. Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários**. Oeiras: Celta Editora, 1996.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 21, junho, 2000. p. 211-259.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. **Responsabilização pelo controle social**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coords.); Groisman, Henrique; [et. al.]. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

GROISMAN, Henrique; LERNER, Emilia. **Responsabilização pelos controles clássicos**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (coords.); Groisman, Henrique; [et. al.]. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. **Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo**. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raizes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLYOKE, Thomas T. **Interest group competition and coalition formation**. American Journal of Political Science, vol. 53, nº 2, 2009.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Elections and Representation**. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (org.) **Democracy, accountability and representataion**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da gestão pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Journal Of Democracy, vol.5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory og groups**. Massachussets: Harvard University Press, 22ª Ed., 2002.

OTTMANN, Goetz. **Cidadania mediada: processo de democratização da política municipal no Brasil**. Novos Estudos, n. 74. Março, 2006. P. 155-175.

PAPADOPOULOS, Yannis. **Problems of democratic accountability in network and multilevel governance**. European Law Journal, vol. 13, nº 4, p. 469-486, 2007.

PARRY, Geraint; MOYSER, George; DAY, Neil. **Political Participation and democracy in Britain**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. California: California University Press, 1972.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, accountability and representataion**. Cambrige: Cambrige University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal***. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINKS, Peter Kevin. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 4. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de cada Autor – São Paulo: Ed. Martin Claret, 2001.

SANTOS, Hermílio. **Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial**. Civitas, Porto Alegre, n.1, p. 193-210, junho, 2002.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas**. Civitas, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 59-68, 2005.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 29-58, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. – Versão on line, - <http://www.ordemlivre.org/download.php?file=schumpeter-csd.pdf>. Acesso em 18 nov.2009.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. **From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting**. [2005] Disponível em: < [www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From\\_Porto\\_Alegre8.pdf](http://www.buergerhaushalt-europa.de/documents/From_Porto_Alegre8.pdf) >. Acesso em: 09 jul.2008.

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

SOBOTTKA, Emil A. **Orçamento Participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 95-110, 2004.

SPINK, Peter. **Informação, transparência e cidadania: O controle da execução orçamentária pelo cidadão**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: FGV\EAESP, vol. 23, 2003.

STRECK, Danilo Romeu e ADAMS, Telmo. **Lugares da participação e formação da cidadania**. Civitas, Porto Alegre, v.6 n.1, p. 95-117, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEATER, Barbra. **Your agenda is our agenda: State legislator' perspectives os interest groups influence on political decision making**. Journal of Community Practice, vol. 16(2), p. 201-220, 2008.

TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

BRASIL. **CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 29. jul.2009.

BRASIL. **LRF - Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm) Acesso em: 29. jul. 2009.

## ANEXO A

### EXTRATO DAS ENTREVISTAS

#### PODER EXECUTIVO

No Poder Executivo foram entrevistados o responsável pelas prestações de contas quadrimestrais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e um membro da Coordenação do OP.

#### PORTO ALEGRE – PODER EXECUTIVO

##### **Prestações de contas da execução orçamentária:**

*Na verdade, a Prefeitura de Porto Alegre, ela tem uma situação que é de certa forma peculiar que é o Orçamento Participativo. Essa ferramenta do Orçamento Participativo, ela tem vários aspectos em relação a sua divulgação e uma das ferramentas que o governo usa pra fazer a prestação de contas de suas ações é através do Orçamento Participativo. Ou seja, como todas as demandas da população são canalizadas ao poder executivo via Orçamento Participativo, também através desse mesmo instrumento o governo presta contas daquilo que ele realiza. As prestações de contas quadrimestrais da LRF são feitas basicamente pela Secretaria da Fazenda e contam também com a participação do Gabinete de Programação Orçamentária, mas a estruturação dela e a apresentação é a cargo da Secretaria da Fazenda e essas são feitas com base nos relatórios exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, basicamente o que se apresenta nessas audiências públicas realizadas na Câmara Municipal a cada 4 meses são os relatórios de gestão fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Então não é feita uma outra prestação de contas específica, mas sim usados os mesmos relatórios da Lei pra se fazer essa prestação de contas. (Responsável pelas prestações de contas – Porto Alegre).*

##### **Prestações de contas do OP:**

*Cada demanda que vem via Orçamento Participativo, ela tem um número, ela é numerada, e isso é acompanhado então pela equipe que trata do Orçamento Participativo. Essa equipe então se encarrega de também fazer as prestações de contas do Orçamento Participativo. Dentro do círculo do Orçamento Participativo que tem 10 etapas, entre março e abril a gente faz 23 reuniões nas 17 regiões, e nas 6 temáticas prestando contas de tudo que a Prefeitura realizou no ano anterior, obra por obra, serviço por serviço, montante por montante dos*

*investimentos gastos pra cidade como um todo é apresentado em cada uma das 17 regiões e das 6 plenárias temáticas, então vai lá a Prefeitura, vão Secretários, enfim. (Responsável pelas prestações de contas – Porto Alegre).*

### **Divulgação das audiências públicas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):**

*Na verdade, a responsabilidade legal, digamos assim, é da câmara municipal através da CEFOR, que é a Comissão Especial de Orçamentos e Finanças, eles é que fazem o edital de convocação, de marcação do dia e local da audiência e fazem a divulgação dela no diário oficial e nos meios que a câmara dispõe, mas agora, ultimamente, o próprio Executivo tem buscado ajudar nessa divulgação. (Responsável pelas prestações de contas – Porto Alegre).*

### **Além do OP, outras campanhas de incentivo à participação:**

*Que eu conheça não. A rigor tudo gira em torno do Orçamento Participativo. Ele é um mecanismo, a gente tem que reconhecer, é um mecanismo muito interessante em termos de participação popular. Acho que o grande ganho que se tem através da questão da implantação do Orçamento Participativo é sem dúvida nenhuma motivar a população a participar, e se ela participa da decisão, da escolha da suas demandas, ela tem muito maior interesse de participar e assistir a prestação de contas disso e cobrar. (Responsável pelas prestações de contas – Porto Alegre).*

### **Percentual do orçamento definido pelo processo do OP:**

*Todas as despesas de capital e todas as obras do município são fruto do Orçamento Participativo, porque mesmo essas obras macro que a cidade faz, elas tem aprovação do Orçamento Participativo, se não nas plenárias regionais, pelo menos do COP. Porque quando a gente manda o orçamento pra câmara pra ser aprovado, antes disso ele passa pelo COP, então tudo que tá ali no orçamento, previsto para obras é aprovado pelo COP. (Responsável pelas prestações de contas – Porto Alegre).*

*Via de regra, todos os investimentos na Prefeitura de Porto Alegre tem que passar por dentro do Orçamento Participativo. As demandas pelas regiões, que são obras menores e tem também as grandes obras que são definidas pelas seis plenárias temáticas, como por exemplo a terceira perimetral, o conduto forçado Álvaro Chaves. Então, todos os investimentos, sem exceção nenhuma são definidos ou passam necessariamente dentro do Orçamento Participativo. [...] Não trata só de investimentos, trata também de serviços. Todos os conveniamentos da Prefeitura nessa área de saúde e assistência social, de educação também, nas creches comunitárias são tudo fruto do Orçamento Participativo. (Membro da Coordenação do OP - Porto Alegre).*

### **Interesse da sociedade em participar:**

*Eu penso que hoje, talvez, um dos grandes desafios do Orçamento Participativo seja que a gente consiga trazer alguns setores da sociedade que estão afastados, que já participaram do processo mas hoje estão efetivamente afastados. Quando as plenárias temáticas foram criadas, acho que na administração do Tarso Genro, uma parcela significativa da cidade de*

*Porto Alegre passou a participar e discutir sobre os grandes temas da cidade, hoje eu poderia dizer que eles estão um pouco mais afastados, existe uma parcela ainda da classe média, mas não tão grande como no passado. (Membro da Coordenação do OP – Porto Alegre).*

## **SÃO LEOPOLDO – PODER EXECUTIVO**

### **Elaboração do orçamento:**

*Aqui nós temos a Secretaria de Planejamento que consolida. Nós aqui no município, nós temos também a questão do Orçamento Participativo, então há muitas sugestões que vêm deles, há muitos pedidos que vêm deles. Só que daí vai tudo pra Secretaria do Orçamento, nós temos uma Secretaria própria pra isso daí. (Responsável pelas prestações de contas – São Leopoldo).*

*São três votações, tem primeiro, segundo e terceiro lugar como é em Porto Alegre, disso aqui, se a cooperativa quer muito alguma coisa vai pra comunidade e tem que negociar e votar no que a comunidade tá querendo, em contrapartida a comunidade também vota numa que eles querem, daí nessa negociação assim, aconteceram muitas coisas importantes. (Membro da Coordenação do OP – São Leopoldo).*

### **Percepção sobre as audiências públicas de prestação de contas:**

*Pra começar, a gente percebeu que por falha até de publicação, há poucas pessoas, poucas entidades que participam. Já foi me passado que outras vezes teve mais pessoas, mas nessa última que eu participei tinha poucas. (Responsável pelas prestações de contas – São Leopoldo).*

### **Prestação de contas da execução orçamentária:**

*Nós publicamos conforme o Tribunal pede, vai pro jornal. O nosso jornal aqui que a gente usa, a gente publica no jornal municipal, municipal não, mas do município, da região que é o Jornal Vale dos Sinos. Vai o relatório de gestão, o relatório resumido da gestão e sempre até o final do mês seguinte do encerramento do quadrimestre. Quadrimestralmente é publicado na internet também os mesmos relatórios e também no mural da Prefeitura. (Responsável pelas prestações de contas – São Leopoldo).*

### **Divulgação das audiências públicas da LRF:**

*Eu não sei quanto a publicação do edital de aviso pra comunidade, se a Câmara fez ou não. Eu sei que a Prefeitura não fez esse, não publicou nada. Mas como eu vejo seguido o jornal, eu já vi de outras Câmaras já anunciando mas do nosso eu não me lembro. Também isso pode ser uma falha, né? [12:08] Quem não é ligado ao governo ou ligado a câmara acho que*



*não ficou sabendo. Pelo menos eu, como leitor de jornal não cheguei a ver. (Responsável pelas prestações de contas – São Leopoldo).*

### **Percentual do orçamento definido pelo processo do OP:**

*Então girou no principio, só pra responder, em torno de 7%, e foi mais ou menos por aí que girou até posteriormente, e o que a gente fazia de retorno pras pessoas, a gente tem uns livros que a gente faz a prestação de contas através daquilo ali, nós temos os nossos conselheiros e os nossos delegados, e a gente faz... até hoje a noite tem a reunião dos nossos conselheiros aqui, onde com eles nós vamos definir como serão os próximos passos pra mudanças que vamos ter no Orçamento Participativo, então quem define na verdade onde vai ser aplicado são os conselheiros, num universo de 32, porque são dois por região, como tem 8 regiões mais dois suplentes, que nós consideramos que os suplentes representam igual ao titular. (Membro da Coordenação do OP – São Leopoldo).*

### **Prestação de contas do OP:**

*Nós temos aqui uma pessoa por região da Secretaria que acompanha todos os delegados e conselheiros da região, essa pessoa tem contato mais direto com eles e eles então podem através do nosso representante da Secretaria, ou então com os conselheiros lá fazer a visitação.[...]Então a nossa prestação de contas, quando a gente faz o plano de investimentos, a gente já esta elaborando como vão ser as coisas, e no final a gente faz um apanhado do que foi feito e do que não foi feito, mas é basicamente tudo documentado através de um livreto. (Membro da Coordenação do OP – São Leopoldo).*

### **Interesse da sociedade em participar:**

*Orçamento Participativo ficou com tanta credibilidade que a sociedade média alta começou a participar, diferente de outra época que eles ficavam só olhando. [...] Nós tivemos a participação dos empresários, os empresários se reuniram e vieram, não pra benefício próprio, mas pra alguma coisa que estava faltando na sua região e isso foi uma coisa gratificante porque são pessoas que têm conhecimento. (Membro da Coordenação do OP – São Leopoldo).*

## **PODER LEGISLATIVO**

No Poder Legislativo, foram entrevistados vereadores membros da Comissão Permanente onde ocorrem, por força de Lei (LRF, 2000, art. 9º), as audiências públicas quadrimestrais de prestações de contas do executivo.

## **PORTO ALEGRE – CÂMARA MUNICIPAL**

### **Divulgação das audiências públicas da LRF:**

*Há deficiência nisso, bastante clara na divulgação. A gente se restringe mais ou menos a alguns organismos que nós temos ali. Isso é uma falha, mas que devagarinho ela vai ser superada. Ela tem deficiência no Executivo, ela tem deficiência no Legislativo e tem deficiência no receptor. Então assim, a experiência nos diz a medida como nós vamos detalhando mais o orçamento, que mais pessoas consigam ler e compreender o que esta escrito ali, maior é a participação social nessas discussões e acompanhamento. Então a nossa prestação de contas quadrimestral é um avanço interessante e aos poucos vai sendo dirigido aos números financeiros mas também físicos e ai vai dar uma significativa, vamos dizer assim, sensibilização maior no nosso cidadão e eu credito que vai haver maior participação. O executivo divulga nos mesmos moldes e nós também, e tu divulga pra [ter na audiência pública] 300 ou 500 [pessoas] e vem cinco. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

### **Percepção sobre as audiências públicas da LRF:**

*Se nós fizéssemos uma audiência pública para acompanhar a execução física, nós atrairíamos um número bastante grande de pessoas, mais do que atrai hoje. Hoje a atração é pequeninha em razão do formato, que o formato é responder financeiramente como os gastos estão se comportando e como as receitas estão se comportando, então isto é a síntese do que se faz hoje e na nossa visão, ela precisa de uma adaptação no sentido de encaminhar o físico da coisa. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

### **Acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual (PPA):**

*Se a comunidade estivesse efetivamente consciente da importância do plano plurianual, aquela vila “A” estaria aqui cobrando aquela proposta. Ela melhora bastante, eu digo que não atenderia tudo, mas aprimoraria bastante o processo e melhoraria bastante e a gente, entre aspas, não esqueceria de uma série de propostas de campanha, porque a comunidade cobraria. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

### **Interesse da sociedade em participar:**

*A sociedade mais periférica se mobiliza bastante porque só assim conquista. A história dos povos foi direcionada nesse tema, a mobilização dessas classes é que trouxe melhorias, conquistas mínimas mas trouxe. E a classe média é uma classe acomodada que paga toda a conta e que não participa de nada, eles preferem ficar em casa de pantufa assistindo “Pai Herói” ou qualquer outra novelinha horrorosa que passa por ai. Eu não vejo alguém mais abastado participar desses encontros, reuniões, associações, não participa. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

**Percepção sobre a participação da sociedade no controle da execução orçamentária:**

*As comunidades tem os livros das obras aprovadas [no OP]. Agora, a grande questão é o objeto da tua tese [se refere à dissertação]. Não se cobra financeiramente se alguém roubou e executou a obra. Se ele executou uma obra de 20 e roubou 50 o cidadão fica extraordinariamente feliz e agradecido porque a obra foi feita. O controle social no aspecto de eficiência, produtividade, custo unitário, isto ainda é deficiente em Porto Alegre. Se a obra do calçamento da tua rua custou 10 e a do teu vizinho custou 100 os dois ficam felizes porque a obra foi feita, não interessa como. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

**Comparação do PPA com as propostas (promessas) de campanha:**

*Nem tudo que esteve no plano de campanha está agora no plano de governo, isto fatalmente não está até porque o plano de governo, ele se depara com um lençol bastante curto e necessariamente se corta alguma coisa. Então, houve uma avaliação disto e existem n situações, vou dar o exemplo do PSF que disse que ia fazer cento e poucos por ano e o exemplo que veio a nós fisicamente detalhado foi cento e sessenta em quatro anos. (Vereador de Porto Alegre, membro da Comissão de Finanças e Orçamento).*

**SÃO LEOPOLDO – CÂMARA MUNICIPAL**

**Divulgação das audiências públicas da LRF:**

*A divulgação é como a gente comentou no início, a nossa comissão ela procura atender todos os requisitos da Lei, e nós cumprimos rigorosamente o rito da Lei, ou seja, colocar na imprensa, colocar aqui na Câmara os editais, colocar na internet, chamar pela imprensa aquelas pessoas que se interessam em participar da audiência pública, até mesmo depois das votações [referia-se ao PPA,LDO e LOA]. (Vereador de São Leopoldo, membro da Comissão de Orçamento e Finanças).*

**Percepção sobre o interesse da sociedade em participar:**

*Pra dar oportunidade pras pessoas que virem, a gente mudou o horário, a gente fez, se não me engano era 11h, e a gente mudou o horário, fizemos às 18h30min. E novamente foi negativo.É que a própria cultura do nosso povo, ele não tem aquela cultura de fiscalizar, não só fiscalizar, de participar, ele não participa nem na hora de elaborar, muito menos na hora de fiscalizar, isso ai se deve muito ao descrédito da população com relação à atuação política. (Vereador de São Leopoldo, membro da Comissão de Orçamento e Finanças).*

**Percepção sobre ocorrências de participações:**

*É que na verdade, essa participação maior do povo, eu acredito que ela tenha esvaziado um pouco o plenário nessa discussão aqui dentro do Legislativo, eu credito mais nessa*

*motivação até mesmo pelo Orçamento Participativo, que o governo sempre incentivou muito, e inclusive nós os vereadores, aqueles que entenderem que devam fazer, ter uma participação direta nas escolhas das prioridades da cidade, então ali eles participam bastante, isso lá é feito dentro da cidade por regiões, então todas as regiões ela tem a oportunidade de dentro do bairro ter uma participação na escolha, ou seja, depois de feito isso, ele vem pra nós discutir, claro que tem uma segunda participação que ele também pode vir aqui dentro né, participar junto. [...] Mas é por meio das entidades, né: ACIS né, a ACIS é representada em todas as audiências, o próprio CDL, o CDC, o COMUDE tem participado, o Núcleo do Fórum dos Conselhos. Este aí então tem participado em todas, tem sido bem interessante a participação, até porque ali vai estimular outras entidades a começar a participar também. (Vereador de São Leopoldo, membro da Comissão de Orçamento e Finanças).*

### **CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nos conselhos de políticas públicas foram entrevistados membros da alta coordenação, representantes de organizações da sociedade civil.

### **PORTO ALEGRE – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

#### **Poder de agenda do governo:**

*O governo pressiona muito, nós brigamos muito aqui. Não cumprem prazos, quer fazer na hora que quer, quer inverter a pauta... eu disse “O que é isso? Desde quando vocês é que pautam? Quem pauta enquanto eu estiver aqui sou eu!” aqui a gente segura, não tem... (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

#### **Pressão do governo para pautar ações:**

*É que na concepção deles [Presidência da Fundação de Assistência Social (FASC)] o conselho não tem que ter ou interferir na questão da política [...] porque as ações são do governo e o conselho não tem que se meter. Hoje passou um ofício aqui dele pedindo uma resolução. É um desconvenimento de uma entidade. Em primeiro lugar teriam que ter mandado a informação e o pedido do desconvenimento, não ele tá cobrando que a gente tenha que fazer a resolução porque já tem uma outra entidade que tá executando que também não veio pra que não foi licitação, que não foi nada e aí eles já estão pagando e aí eles querem a resolução do conselho dizendo que nós estamos emperrando. Esta é a relação. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

#### **Processo de elaboração do orçamento:**

*O PPA não passa aqui, é uma discussão que nós temos muito forte em cima disso porque nós discutimos isso e gente faz inclusive o contra ponto no sentido do seguinte, quando o governo*

*diz que aumentou o orçamento da assistência social de Porto Alegre. Nós sabemos que não aumentou, não aumentou, aumentou em números absolutos, mas não em números percentuais em relação ao orçamento geral. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

### **Acompanhamento da execução do orçamento:**

*Uma das grandes questões que pra nós é uma dificuldade muito grande, é a forma como eles montaram os projetos, porque o orçamento na gestão passada diluíram em 21 programas, então tu não enxerga na realidade as ações da assistência social, porque é mista e aí quando a gente cobra eles vem sempre com o discurso “não, porque essa ação tá aqui porque foi repassado tanto”, mas no geral a gente não consegue perceber se realmente foi aplicado ou se não foi aplicado, então esta é uma dificuldade. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

*Existe uma dificuldade muito grande, primeiro porque eles não cumprem, é trimestral o que eles deveriam estar apresentando pra nós e não cumpriram, esse ano aqui eles cumpriram, eles mandaram, na realidade eles mandaram alguma coisa que é pro Tribunal de Contas, eles tiveram que fazer pro Tribunal de Contas, daí mandaram pra nós, não é a prestação de contas que nós queríamos. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

### **Capacitação dos conselheiros:**

*Eu sou do conselho fiscal da FASC e tenho problemas na discussão, porque primeiro porque o cara da Fazenda, claro, os caras são técnicos, eu não sou técnica nisso, mas já botei tanta minhoca nesse negócio aí que já consegui resolver uma série de coisas, mas é muito mais assim, tu te faz de ignorante e daí tem que fazer com que eles abram ali uma discussão, né, e tem um da Fazenda e um do Planejamento. [...] É, nem todos [tem a capacitação necessária], mas eu acho que dá pra dizer que dos conselheiros que nós temos hoje, a sua grande maioria tem, tá? a grande maioria tem porque nos temos assistentes sociais, pedagogos, engenheiros, contador, então a composição que a gente tem hoje, na sua grande maioria tem. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

### **Problemas face à dependência orçamentária:**

*Falando de dinheiro sempre vai haver problema. Pedimos as salas inclusive pras comissões se reunirem. Tinha uma salinha que era um redondinho, tinha uma mesa que cabia duas pessoas e aí assim, a segunda pessoa ficava na porta e se precisasse abrir a porta tinha que levantar e sair, era o único espaço que tinha. Então assim a gente trabalhou muito, negociou muito, brigou muito pra ter essa estrutura. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

### **Articulação com MP e TC:**

*Nós encaminhamos isso [contratação de cooperativa para realizar atividade fim na área da assistência social] ao Ministério Público, a Justiça do Trabalho é a única que a gente não fez, o Tribunal de Contas veio no final do ano passado, acho que setembro, outubro, a gente*

*relatou uma série de questões que existiam. (Membro da coordenação do CMAS – Porto Alegre).*

## **PORTO ALEGRE – CONSELHO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

### **Dificuldades face à falta de capacitação:**

*Nós temos no conselho reuniões de formação periódicas, onde o conselho para e faz a sua formação, a formação dos conselheiros, e nós tivemos uma certa ocasião um convidado que veio desvendar as rubricas contábeis do município e de uma extrema dificuldade para um leigo, então eu acho que a transparência, nós tínhamos que avançar muito mais em transparência, não a mera publicação e a leitura de relatórios contábeis, teria que haver uma maior aproximação real da população com esses dados. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **Acompanhamento da execução do orçamento:**

*Realmente esse não é o foco do Conselho Municipal, que seria normatizar o funcionamento das escolas dentro o município, mas o conselho, ele tem assento no Conselho do FUNDEB e, tradicionalmente o conselho municipal de educação exerce a presidência também do FUNDEB, atualmente no conselho do FUNDEB, que faz esse controle. Nosso Conselho é consultado sobre a criação de novas escolas, inclusive uma das nossas comissões está elaborando uma norma que vai estabelecer critério para a construção de escolas no município de Porto Alegre. Claro que a construção de escolas municipais, então essa norma já está em estudo com a nossa comissão e deve até o final do ano, início do ano que vem ir a plenária, ser apreciada e quem sabe aprovada pela plenária do conselho. Agora, se o executivo, vamos dizer assim, define, e aí entendo como uma definição política, do executivo, vou criar uma escola lá no bairro tal, ele comunica o conselho e a sua intenção passa por aqui, mas a execução orçamentária para a construção, para a realização da obra, não passa por aqui, só simplesmente a anuência ou a ciência do conselho sobre a nova escola que vai ser construída. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **Audiências públicas da LRF:**

*O Conselho, pela nossa direção não tem participado desses eventos, vamos dizer assim, de prestação de contas [...] eu acho que o poder público, evidente que tem que ser transparente, mas eu entendo ainda como de difícil compreensão para aqueles que não são especialistas na área. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **Dificuldades face a falta de capacitação:**

*O poder público, evidente que tem que ser transparente, a transparência é uma palavrinha da moda, vamos dizer, mas eu entendo ainda como de difícil compreensão para aqueles que não são especialistas na área, então eu entendo que não basta o Estado, e aí eu digo em todos os níveis de poder público, não basta a publicação de balancetes, de balanços contábeis quando*

*não se tem como interpretar, então evidentemente que, este eu considero um dos entraves de uma melhor participação da sociedade civil, desvinculada do governo no controle social exatamente por causa disto, são pessoas leigas, são pais, são donas de casa, são estudantes, que disponibilizam o seu tempo pra participação, mas que não dominam alguns assuntos bem específicos. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

#### **Dificuldades face a dependência financeira do governo:**

*O conselho de Porto Alegre se caracteriza, acho que desde a sua criação por lutar por uma autonomia. Claro que não existe uma autonomia financeira, vamos dizer assim, nós não somos ordenadores de despesa.[...] O conselho mantém ótimas relações com a Secretaria de Educação, muitos pedidos que o conselho fez já pra manter uma autonomia, essa autonomia financeira, vamos dizer assim, foram sempre atendidos, então nós digamos que o conselho tem autonomia absoluta nas matérias que discute, mas não tem autonomia financeira. Os recursos entram dentro do orçamento da SMED, da Secretaria Municipal de Educação. Claro que a gente sempre briga por um computador melhor, mais moderno, uma impressora que funcione mais, mas o conselho tem, em termos de material, condições pra desenvolver o seu trabalho. Se tivéssemos mais, melhor, mas as condições que tem são suficientes. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **PORTO ALEGRE – CONSELHO MUNICIPAL DA SAUDE**

#### **Processo de elaboração do orçamento:**

*O Conselho Municipal de Saúde não acompanhou a discussão, e a própria Secretaria da Saúde não tem conhecimento do PPA. O PPA foi feito lá no centro de governo na Secretaria de Gestão, qualquer lugar, menos aqui dentro. O que o prefeito fez, ordenou que se retomasse a discussão do PPA já aqui na secretaria. O que eles estão fazendo, estão adequando os programas que existem ao PPA. (Membro da coordenação do CMS – Porto Alegre).*

#### **Acompanhamento da execução orçamentária:**

*Mas nós estamos, no momento, comemorando o controle social, alguma coisa está acontecendo. Se hoje a Solos não renovou com a Prefeitura, é porque o Conselho denunciou. Por que foi efetiva denúncia do Conselho. Então nós temos hoje uma auditoria que está acontecendo aqui na estratégia de saúde da família e foi uma denúncia do Conselho, uma auditoria operacional. E tem uma auditoria fiscal. E depois tem uma outra situação de uma obra também feita também com recurso da municipalização solidária, com recurso do Estado. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

#### **Capacitação dos conselheiros:**

*Todos os que estão aqui acompanham o processo do conselho. Nós, preocupados com isto fizemos um curso de capacitação para conselheiros aqui em Porto Alegre. Já é o quarto. Em*

2006 fizemos um seminário onde avaliamos que o conselho tinha problemas, principalmente em relação à capacitação, depois fizemos em 2007 e dois em 2008. Até ontem, esse ano conseguimos fechar mais de 100 conselheiros capacitados para o exercício do controle social e poder melhorar a ação fiscalizadora inclusive na questão financeira. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).

### **Problemas face à dependência orçamentária?**

*Quando assumi no ano passado, minha proposta era contratar três assessores para o conselho. Assessoria contábil, assessoria de comunicação, e assessoria jurídica, e nós temos orçamento, dinheiro para isso. Já que a Prefeitura não tem, a Prefeitura que deveria disponibilizar estrutura não dá, então nós abrimos um processo, encaminhamos para a PGM. Veio uma resposta dizendo que a Prefeitura deveria disponibilizar, ou por servidores do quadro, ou por cargo em comissão ou contratação se não tivesse condições. Aí, nós tínhamos recursos, vamos encaminhar a contratação, aí veio o ano seguinte, simplesmente o dinheiro do orçamento do Conselho saiu. Sumiu o recurso. Nós não tínhamos então como contratar. O dinheiro estava disponível no orçamento de 2008, no orçamento de 2009 não foi previsto. Eles não discutiram conosco o orçamento. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **Poder de agenda:**

*O Conselho tem pautado as questões mais que o gestor. Em 2006, reprovamos o segundo trimestre. Em 2007, reprovamos todos os trimestres. Em 2008, 25 de julho, foi a plenária quem reprovou também o relatório de gestão. Então a gestão da saúde em Porto Alegre está reprovadíssima. Conclusão: nós tivemos que fazer o nosso relatório e encaminhar ao TCE. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

### **Articulação com MP e TCE:**

*Temos [contatos com MP e TCE], quase que diariamente, porque como as coisas não andam aqui, a gente cobra, fiscaliza, denuncia e nada acontece, então a gente vai para o Ministério Público. O Ministério Público faz negociação, negociação, negociação até exaustão. Se não dá certo, ação civil pública. Às vezes perde, às vezes ganha. (Membro da coordenação do CME – Porto Alegre).*

## **SÃO LEOPOLDO – CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **Processo de elaboração do orçamento:**

*Feito o orçamento no Executivo, nós encaminhamos. O próprio Executivo encaminha para o Conselho. Teve dois anos que não teve tempo hábil, mas sempre antes de ir pra Câmara de Vereadores a Lei Orçamentária, a proposta de Lei Orçamentária, então ali tem sugestões, vem e depois vai pra câmara. Depois de aprovado então, se faz o plano de aplicação que*



*sempre se faz no mês de janeiro, e no final do mês de janeiro, normalmente é o plano de aplicação que dá as bases para o exercício. (Membro da coordenação do CMAS – São Leopoldo).*

#### **Acompanhamento da execução orçamentária:**

*Várias vezes já tem feito emendas pra saúde, em especial pra saúde porque temos um problema aqui que é muito na questão da drogadição ali. Vai e fica pro assistente, vai e fica pra saúde e eles acompanham isso. Eu acho que o principal foco é em relação à saúde, porque eles pegam e monitoram dentro da Câmara. Tem um fórum das entidades. (Membro da coordenação do CMAS – São Leopoldo).*

#### **Orçamento do próprio conselho:**

*Eu pessoalmente acho que não precisava, mas nós definimos desta vez um projeto- atividade, nessa vez eu digo orçamento 2010, um projeto atividade específico pro Conselho. Ia como recurso [da Secretaria] porque tu tens daquele esquema dos orçamentos gerais que eu te falei antes, que na manutenção da Secretaria outro serviço terceiro de pessoa jurídica, tu pode botar a publicação de cartilha, tu pode botar isso tudo. Então, pela primeira vez, detalhamos como o projeto da atividade específico, manutenção do Conselho. Que também foi uma demanda do Conselho mais pesada nesse ano. (Membro da coordenação do CMAS – São Leopoldo).*

#### **Articulações com Ministério Público:**

*É, eu diria assim, desses todos mais é o Ministério Público, [...] Muito mais na linha de consulta. (Membro da coordenação do CMAS – São Leopoldo).*

### **SÃO LEOPOLDO – CONSELHO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

#### **Controle da execução do orçamento de investimentos na educação:**

*Aí tem um outro conselho, o CONFUNDEB que é o conselho municipal de acompanhamento e controle dos fundos das verbas vindas do FUNDEB, então isso é um outro conselho. Um integrante daqui do conselho participa no CONFUNDEB. Então a gente faz o acompanhamento do CONFUNDEB da prestação de contas dos recursos por representação no conselho, assim como o CAE, o Conselho de Alimentação Escolar, outro espaço que o conselho também faz parte. (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).*

#### **Como acompanham as contas da Educação?**

*Eu tenho acompanhado [...] dentro do Sindicato a gente já solicitou pro Secretario da Fazenda ir lá fazer uma prestação de contas conosco do FUNDEB, e já foi, já trouxe os*

números. *Eu vejo uma diferença hoje, há muita transparência nesta questão em manter essa transparência é uma preocupação muito grande.* (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).

### **Relações com o governo municipal:**

*Hoje a gente consegue fazer um trabalho efetivo em função de nós termos no governo, um governo popular, a gente percebe essa diferença, então a gente dizer, colocar e a gente tem colocado essa questão de que política não tem nada a ver com as nossas vidas diariamente é uma mentira, né, porque ela tem a ver e a gente tem um poder de mudar isso. A gente... essa semana eu discutia na aula, na FEEVALE, que o professor não tem poder, tem sim, tem poder de mudar as coisas. Infelizmente é isso que tu tem colocado, a sociedade não vê esse poder, elege lá quem tem que eleger e depois reclama. Então a gente percebe que dentro do município com esta questão e tendo essa rubrica que foi desde que nós colocamos, nós conseguimos avançar muito, né, a gente então consegue ter essa autonomia. Há entendimento dessa autonomia por parte da administração, a gente tem brigas ferrenhas aqui, né, mas a gente sabe que a gente não pode ficar a mercê das administrações, então a gente precisa ter essa autonomia financeira, não é uma rubrica que vai nos dar autonomia, mas dinheiro do conselho, dinheiro dos impostos que é o FUNDEB, é o dinheiro público, mas não é o dinheiro de administrações. Hoje a gente vê que não tem problema, mas a gente precisa resolver isso porque a gente sabe o que as administrações passam e os funcionários precisam se conscientizar que as administrações passam e eles ficam, e esse conselho tem que ficar como um papel de Estado e não um papel de governo, isso a gente vem discutindo tanto no nosso conselho, discutimos na CONAE agora, na Conferencia Nacional de Educação, discutimos na própria SEC, vamos discutir a nível nacional, porque o conselho precisa mudar pra ele efetivar. A gente percebeu aí uns conselhos que tinham uma vida própria com a mudança das administrações os conselhos sumiram e isso tem nos preocupado.* (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).

### **Orçamento do próprio Conselho:**

*Hoje a gente consegue fazer um trabalho efetivo em função de nós termos no governo, um governo popular, [...] Hoje sim, a gente já prevê tanto no PPA quanto na LOA anualmente uma rubrica pra manutenção do sistema, do conselho. Nós temos, por exemplo, o aluguel, a sala sai em nome da Secretaria através dessa verba a gente paga o aluguel, nós temos o nosso telefone, que também é vinculado à Secretaria, ali que a gente sabe dessa necessidade. Hoje nós temos coisas que não acontecem em outros municípios, pra nós nos locomovermos, pra qualquer conselheiro se locomover pra algum encontro fora do município, utilizamos então os carros da administração, que é o entendimento, não é uma administração, mas ele é nosso, então nós utilizamos. Tem municípios que não conseguem vir.* (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).

### **Pressão do governo:**

*Nós fazemos isso consensuado aqui, não tem disputas acirradas, a gente procura não estabelecer esse tipo de relação, eu acho que assim, quando... A gente assim, quando surgem situações, enfim que a gente tem divergência ou que podem gerar diferentes opiniões, nós*

*vamos à exaustão no debate, e se há, vamos dizer assim, dúvidas sobre o encaminhamento, procura-se inclusive o conselho enquanto órgão marca uma agenda com a Secretaria de Educação, vamos lá, sentamos todo mundo na mesa com a secretária e com as partes envolvidas e vamos chegando a consensos.* (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).

#### **Articulações com MP e TCE:**

*Eu acho que se houvesse necessidade, a gente saberia. Eu acho que muito mais pela relação que a gente consegue estabelecer, enfim, se a gente tem dúvidas enquanto Conselheira sobre contas, a gente dialoga com a Secretaria de Educação.* (Membro da coordenação do CME – São Leopoldo).

### **SÃO LEOPOLDO – CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE**

#### **Controle da execução da despesa da Saúde:**

*Só o que nós estamos conseguindo fazer é apagar os incêndios. [...] Esse acompanhamento que o senhor fala, é mediante o relatório de gestão. Mas nós temos que ter dentro da comissão pessoal competente e com conhecimento para fazer esse acompanhamento. Ver a licitação, o que foi comprado. [...] o gestor não faz questão nenhuma de que a gente conheça essa parte.* (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).

#### **Participação na elaboração do orçamento:**

*O plano municipal de saúde e o PPI deveria ter sido montado junto com o conselho. Isso não acontece. Não passa pelo conselho. Nunca foi apresentado ao conselho que eu me lembro. Nem foi dada satisfação. Quando nós vimos o Plano já estava na Câmara. [...] Vou verificar junto ao MP se nós podemos entrar com uma medida por eles terem excluído o conselho desse debate. Faz parte do trabalho do conselho essa definição de como serão aplicados os recursos da Saúde. Nos excluíram completamente.* (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).

#### **Percepção sobre o incentivo à participação:**

*Não há um chamamento. Só pequenas notas em jornal. Convite não vem. Nós ficamos sabendo quando a coisa já aconteceu ou quando está em andamento. Não há uma divulgação grande a respeito. A audiência pública, por exemplo, para aprovação da PPI nos vimos lá dentro só o pessoal do governo. Pessoal de fora para discutir não. Acredito que se fosse feito uma divulgação e fosse dito que é de interesse da população... Não há um chamamento.* (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).

### **Recursos para capacitação de conselheiros:**

*Eles nos cortaram. Só pra teres uma ideia, para este ano nós fizemos uma previsão de gastos para o conselho que importou em 94 mil reais, um orçamento baixo. Para capacitação aluguel, deslocamento de conselheiros. Eles cortaram e deixaram 20 mil apenas. Eles disseram: nós baixamos o orçamento de vocês, mas esse orçamento vai ficar só pra capacitação e o resto é por conta da Secretaria. A primeira coisa que eles lançam é a cobrança de aluguel, condomínio e etc. Agora, depois de tanto brigar nós vamos conseguir capacitar os nossos conselheiros porque eles não fazem questão de disponibilizar nada pra que se faça capacitação de conselheiro. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **Dificuldade para compor as vagas da sociedade civil:**

*As cadeiras do segmento de gestor estão completas, o segmento prestador também é atuante, são quatro cadeiras. O nosso maior problema é o seguimento usuário. É a comunidade que não quer participar, que não quer assumir responsabilidades. Ela parece que fecha os olhos. Só procura saber da realidade quando o problema é no colo dela. Se ela fizesse realmente o controle social participativo, o País seria bem melhor. Leis existem e podem ser cumpridas, mas só depende da gente trabalhar em cima disso. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **Disponibilidade dos conselheiros:**

*Tirando as reuniões plenárias, poucas pessoas efetivamente trabalham. Nós até por falta de conhecimento, eu não sei se o senhor tem conhecimento de quantas lezinhas, resoluções e portarias que nós temos que buscar. A gente não dá conta. Eu acabo ajudando na comissão de ética, na comissão de fiscalização, e outras. Eles me chamam para tudo. [...] não há um grande interesse porque não tem pagamento, se existisse um jeton acho que todo mundo estaria participando. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **Pressão do governo:**

*Só pro senhor ter uma ideia, sobre o relatório de gestão, ele deve ser finalizado no trimestre janeiro, fevereiro e março. Ele nos foi apresentado em agosto, uma cópia totalmente ilegível, falhada. Nós mandamos de volta. Eles nos retornaram o relatório como solicitado. Aí com a pressa de que fosse analisado e aprovado. Eles nos pressionam para colocar em pauta. Começamos a oficiar. Pelo menos nós conseguimos provar pra quem quer que seja, pro MP, que o conselho não tem culpa [do atraso nas contas]. Eles vinham dizendo que a culpa é sempre nossa. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **Articulação com órgãos institucionais de controle:**

*Quem nos dá suporte é o Ministério Público. Agora a gente parou um pouco, mas temos que retornar. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **Dificuldades quanto à paridade de representação:**

*Às vezes, nós [usuários] não temos entidades suficientes pra fechar essa paridade. Nós temos às vezes mais gestores e prestadores que usuários. Essa entidade que caiu fora está nos deixando desfalcada [sindicato dos contabilistas], entendeu. Então na prática, muitas vezes nós não temos essa paridade, que deveríamos ter, porque eles [os representantes do governo, profissionais da saúde e prestadores] são vinculados à Secretaria e dependem de um emprego, da manutenção de um convênio, sabe. Usuário não tem vínculo, apesar de que, em alguns casos, associações de bairros, né, podem estar ligadas politicamente à administração central. Tinha gente com interesse político, tipo, quero me candidatar a vereador, então vinham tentar interferir aqui dentro. Mas tem prestadores, hoje não temos quase, mas já tivemos prestadores que vinham aqui para captar as coisas e levar pra lá [levar informações para o governo municipal]. Por exemplo, se nós falássemos do hospital centenário, tem prestadores que defendem ardorosamente o Centenário. Então sempre tem alguma pessoa. É isso que eu não consigo às vezes entender. As pessoas não fazem as coisas para contribuir socialmente. É sempre buscando seus interesses próprios. Isso tem muito dentro dos conselhos. (Membro da coordenação do CMS – São Leopoldo).*

### **ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

No segmento sociedade civil foram entrevistadas lideranças de três extratos bem delineados, representando entidades cujos objetivos estatutários se direcionam prioritariamente: 1) aos interesses empresariais; 2) às causas sociais; e, 3) à defesa dos interesses dos usuários das políticas públicas. Participaram da pesquisa representando cada segmento, respectivamente: 1) Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA); Associação Comercial, Industrial e de Serviços (ACIS), de São Leopoldo; Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre (AJEPOA); Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS, de São Leopoldo; 2) Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE), de Porto Alegre; APAE de São Leopoldo; Rotary Club Porto Alegre – Independência; Rotary Club de São Leopoldo; 3) União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA); e Conselho de Desenvolvimento da Cidade (CDC), de São Leopoldo.

### **PORTO ALEGRE – ASSOCIAÇÃO COMERCIAL**

#### **Acompanhamento da formulação do orçamento:**

*A entidade não acompanha o orçamento de governo em qualquer nível por não existir fórum específico na entidade para isto, embora exista a necessidade de se acompanhar. (Membro da direção da ACPA – Porto Alegre).*

**Acompanhamento da execução orçamentária:**

*Eu acho que controle do gasto é uma parte do problema... E eu acho também que um dos maiores problemas está na dotação, na realidade quando um novo governo entra após as eleições ele “Nós temos x verbas pra atender, mas aí a dotação vai x por cento pra segurança, x por cento pra educação” e na verdade não chega a esse percentual para os órgãos. (Membro da direção da ACPA – Porto Alegre).*

**Prestações de contas pelo governo:**

*Pelo menos pro executivo municipal ele apresenta os resultados, então é sinal de que não é uma caixa preta. [...] Mas é limitado. (Membro da direção da ACPA – Porto Alegre).*

**Pauta sobre políticas públicas:**

*Eu acho que as nossas discussões de diretoria, inclusive em eventos abertos como o Tá na Mesa, nós tentamos sempre trazer os políticos para nossa casa e técnicos pra ver se eles conseguem abrir um pouco mais sobre esse assunto para nós entendermos melhor, e realmente nos deixa bastante tolhidos, constrangidos, e nós não somos convidados para participar de eventos que possam abrir mais, que a gente possa acessar mais esses dados, é uma coisa assim que faz falta pra nós. (Membro da direção da ACPA – Porto Alegre).*

**Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Sim, existem debates entre os associados e em eventos abertos, trazendo convidados e palestrantes para debater temas específicos que afetam o comércio e área de serviços. A entidade sente necessidade em avançar com as reformas tributária, trabalhista, política e previdenciária no País, fundamentais para o setor produtivo. As dificuldades estruturais do setor público servem de barreira restritiva à enorme vitalidade que nossa sociedade e iniciativa privada demonstram ter. (Membro da direção da ACPA – Porto Alegre).*

**PORTO ALEGRE – ASSOCIAÇÃO DE JOVENS EMPRESÁRIOS (AJEPOA)****Percepção sobre o incentivo à participação:**

*Isso não existe. Existe o convite para o que é nossa função, a gente já vem debatendo há muito tempo que exercer esse poder de polícia e que nos caracterizou poder participar. A gente não é professor, não é genioso, eu quero saber o que ta acontecendo hoje . Então é essa nossa briga diária, então hoje isso não existe. Nos convidam pra mostrar o que já houve, e nos convidam pra mostrar quando é coisa boa, as coisas ruins a gente nunca recebeu convites. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **Receptividade do governo em disponibilizar informações:**

*Até eu digo assim ó, receptivos, é difícil um político não ser, abrir as portas eles abrem, eles nos recebem sempre muito bem. Mas a gente não tem acesso às grandes informações que já não são de cunho público. Sempre quando a gente que ver, quer entender melhor que ideias o governo vem pensando, o que o governo vem estudando de melhorias, que projetos ele vai entregar pros vereadores aprovarem ou não, sempre existe uma morosidade. A gente acaba recebendo as coisas de última hora. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **Promovem debates ou reflexões sobre políticas públicas?**

*Diretamente na questão do gasto público não. Então ela [a Frente de Jovens Empresários] tem o objetivo de propor reformulações nas questões de impostos, nas questões de gastos públicos também, mas não é um objetivo específico do nosso projeto e ser sim um agente fiscalizador e controlador das atividades que a Câmara e a Prefeitura vêm exercendo. Então[...] a gente resolveu trazer o apoio de outras entidades jovens, então a gente formou o que a gente chamou de A frente Jovens Empreendedores, que tem única e exclusivamente o foco de ser o que a gente chama até de Polícia do Município, de estar fiscalizando, de ver o que está acontecendo, estamos engatinhando ainda, mas já demos passos muitos positivos e queremos ampliar cada vez mais, assim é realmente que a Prefeitura e os vereadores passem a nos reconhecer: “Existe uma entidade que vai nos fiscalizar, vai ver o que a gente tá fazendo. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **Articulação com MP e TCE:**

*O Ministério Público, a gente vê que ainda ele é o único que atuaria em alguns casos na prevenção, que é como a gente quer atuar. Todos os outros eles são órgãos fiscalizadores e analistas do passado, que daí o que veio pra nós, não, a gente não queria se tornar mais um. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **Prioridades de pautas nas ações junto ao governo:**

*Uma coisa que vem pautando muito nossos assuntos é questão de diminuição de impostos, flexibilização das questões de leis trabalhistas. A gente tem muitos estudos de outros países, de outros lugares onde existe uma carga tributária menor, uma flexibilidade maior, número de emprego aumenta, arrecadação aumenta. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **Interações com Vereadores:**

*A gente já trouxe seis vereadores que, prontamente vieram conversar conosco, trouxemos inclusive até dois Deputados Estaduais, pra nos dar uma visão até... Uma experiência maior por já terem passado, porque geralmente os Deputados já passaram por Vereador pra nos dar uma outra visão, né? E esses Vereadores, a gente tem uma ligação direta e um compromisso de que eles estão nos repassando hoje, projetos que tá acontecendo na Câmara,*

*nos passam... A gente tem um acesso quase que livre ao gabinete deles pra poder propor estudar as leis, juntos. (Membro da direção da AJEPOA – Porto Alegre).*

### **SÃO LEOPOLDO – ASSOCIAÇÃO COMERCIAL, INDUSTRIAL E DE SERVIÇOS (ACIS)**

#### **Percepção sobre o incentivo à participação:**

*O discurso não é diferente dos demais em outros municípios né, há uma falação em cima disso né, mas atos realmente, ações que promovam a levar o conhecimento a sociedade de uma maneira geral, ele é muito pequeno. Isso se percebe muito. Os discursos são muito eufóricos, mas as ações são muito medíocres. (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*

#### **Conhecimento das prestações de contas pelo governo:**

*São feitas na Câmara de Vereadores, mas sem muita preocupação em que a sociedade fique realmente sabendo. Há uma preocupação em até porque o espaço público na Câmara de Vereadores é muito pequeno, então se você promove uma prestação de contas num lugar que só cabe 60 pessoas, 70 pessoas, na cidade que tem aí 207, 208 mil habitantes, sinal de que você não quer prestar uma boa conta, né? (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*

#### **Acompanhamento da execução das políticas públicas:**

*A ACIS passou a fazer esse acompanhamento através da participação no núcleo, núcleo fundamental pra que nós nos regrássemos também. Houve uma vontade muito grande da ACIS, já não só desta gestão, mas da gestão passada também, em que nós buscaríamos uma forma dentro da Câmara Legislativa, de buscar informações das ações dos projetos de lei, mas isso nunca se conseguiu concretizar, até pelo domínio do executivo sobre o legislativo. O núcleo é composto por CREA, OAB, Contadores, Fisioterapeutas, recentemente os Nutricionistas também, Educação Física. Estivemos com o relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias do município, tomamos conhecimento do projeto que ia ser votado na Câmara de Vereadores. Foi remetido ofício também para as Secretarias de Administração do município, para que tivéssemos acesso a editais. Não tivemos ainda a abertura pra que isso acontecesse, mas o núcleo tem se movimentado em busca de informações. (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*

#### **Percepção sobre participação no município:**

*Que eu tenha conhecimento de nenhuma entidade até então, nenhuma ONG que tenha essa preocupação ou essa disposição de tentar interagir com o governo municipal, exceto e salvo o núcleo que está em processo de desenvolvimento que é a esperança. (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*



**Acompanhamento da formulação do orçamento:**

*Não, lamentavelmente tenho a informar que nós não tínhamos nenhuma ação nesse sentido. Foi decidido ao longo dos anos que a ACIS não fugiria do seu foco estatutário, e isso estaria fugindo do foco. (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*

**Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Ela tá mais focada na parte de infraestrutura, infraestrutura do município e nas ações no quesito desenvolvimento. Quais os planejamentos para os distritos industriais, tudo que venha a tratar diretamente, que diga respeito às atividades das quais a ACIS está inserida, como Indústria, Comércio e Serviços. (Membro da direção da ACIS – São Leopoldo).*

**SÃO LEOPOLDO – VICE PRESIDÊNCIA DE JOVENS EMPRESÁRIOS DA ACIS****Percepção sobre incentivo à participação:**

*Eu acho que os governos, em geral, eles tem interesse que a sociedade que participe conforme o interesse deles, né? É muito mais ligado a uma propaganda política, vamos dizer assim, do que um controle efetivo da sociedade sobre as ações do governo [...] a primeira preocupação deles é essa, com que eles tenham a liberdade de agir, e que até existe uma boa vontade muitas vezes pra sociedade participar enfim, e a sociedade organizada em outras instituições como é a ACIS, contanto que não atrapalhe os interesses deles e interesses partidários vem antes do que os interesses da própria sociedade. Essa é a impressão que a gente tem. Até a minha leitura é bem dirigida a jornal e televisão tele jornal etc., eu nunca vi nada [publicidade do governo] nesse sentido. O que a gente sabe é que existe um orçamento anual, enfim, e mesmo assim não sei bem como é a estrutura, como é montada e a época. Então quanto menos vai existir o interesse em divulgar, desde o planejamento até a apresentação dos resultados né. [...] Se existisse um interesse efetivo o poder público tem que garantir com que pelo menos as informações cheguem até os interessados, e isso não aconteceu. Se não estivermos lá, bom, aí é outra coisa, questão do compromisso, enfim, é outro passo. Mas as informações não chegaram, com certeza que não. [...] Se algum governo tivesse interesse que chegasse alguma informação de um orçamento, que vai ser discutido ou vai ser apresentado resultado, tem como chegar, até por e-mail se não quiserem investir em cartas. Se não chegou é porque não tem muito interesse, é o que eu penso. (Membro da Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS – São Leopoldo).*

**Acompanha as ações de governo no município:**

*Acho que assim, a gente pode avançar no conhecimento em primeiro lugar, né, das políticas públicas e de investimento também público, né, a gente avançar no conhecimento dessas ações. Quanto à questão de se acompanhar, vamos dizer assim, o que é feito, se está correto ou não, já é um pouquinho mais difícil. E se tem um resultado positivo de controlar, acho que*

*não é impossível sabe, mas... até porque assim, a política pública tem agente do poder público, entende? é ele quem tem que fazer, não é a sociedade. A obrigação deles é esta. Então às vezes acaba assim, o que muitas vezes acontece é se imaginar, e se pensar em dispositivos que acabam se duplicando, essa responsabilidade assim, né, se cria mais um agente. (Membro da Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS – São Leopoldo).*

#### **Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*As preocupações surgem muito em função do que se quer. Como eu lhe falei, ou pessoas que por um motivo ou outro, estão ligadas na administração municipal, ou por meio de seu negócio, ou diretamente participam, ou conhecem alguém da política, normalmente vêm por conta disto, essa afinidade e interesse. Não é uma coisa assim que “Ah, está no estatuto”, ... Não vejo de uma maneira organizada, sistemática, não é o objetivo [da entidade]. Tanto da própria ACIS, quanto dos jovens empresários, não tá de maneira bem clara. (Membro da Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS – São Leopoldo).*

#### **Articulações com órgãos de controle:**

*Acho que esses caminhos assim a gente desconhece totalmente, não existe isso. Então as coisas acontecem assim muito pontuais, quando alguém se sente prejudicado, ele acaba indo lá e procurando o seu direito, enfim, ou algum tipo de reparação presente ou futura, né, e daí acaba participando ou quando a gente conhece alguém, enfim, ou tem algum interesse específico na administração pública. (Membro da Vice-Presidência de Jovens Empresários da ACIS – São Leopoldo).*

### **PORTO ALEGRE – ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS (APAE)**

#### **Divulgação das reuniões de prestações de contas:**

*Acredito que não [que há divulgação] porque eu nunca fui convidado [para as audiência de prestação de contas da LRF], a APAE nunca foi convidada, eu to aqui há 4 anos, cinco anos quase e não. Não tenho conhecimento. (Membro da direção da APAE – Porto Alegre).*

#### **Interesse da sociedade em participar no controle do governo:**

*Eu acho que pouca gente percebe isso ainda, acho que não tá no controle efetivo. Volto a dizer, o vereador tem que controlar isso aí, não é... claro que se a população vai controlar, se as entidades vão controlar, mas aí tem que ser uma associação, não sei, realmente não sei te dizer. E eu acho que não existe hoje um controle efetivo disso aí. [...] Mas nesse controle financeiro global, aí eu não sei te dizer, eu não tenho o controle disso aí, eu não sei te dizer hoje se tá gastando tudo corretamente como foi planejado. (Membro da direção da APAE – Porto Alegre).*

### **Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Então, por exemplo assim, eu vou te dar o exemplo da assistência social, a APAE tem três assistentes sociais pagas religiosamente com horas pra participar das reuniões, então lá toda a assistência social é debatida. No Orçamento Participativo, nós temos também cadeira em praticamente três, nós temos na educação, esporte e lazer e temos na assistência social. Então essas duas áreas, e no transporte nós temos um aliado lá que é o ... que nos representa no transporte. Então praticamente nessas três áreas fundamentais a gente tem representação, na verdade seriam quatro. Então a gente tem presença sempre nos debates, nas reuniões plenárias. Bom, depois tem os encaminhamentos que dali saem. Mas o que isso ali define? Define as políticas, todas elas que a Prefeitura tem e as que não tem também, se cria. Isso aí é assim, hoje tá entrando na FASC uma diretoria muito atuante e a APAE tá ali inserida, tanto é que com a FASC a gente tem seis convênios. (Membro da direção da APAE – Porto Alegre).*

### **Participação na elaboração do orçamento:**

*Esse tipo de instância no Orçamento Participativo é muito debatido. O cara vem com um calhamaço assim, e olha, e é debulhado, inclusive eles fazem audiências públicas, fazem, tem a conferência, depois tu leva, tu tira de dentro dessas instâncias no Conselho e tu leva pra lá. Graças a isso que de uns 10 anos pra cá ta firmando os convênios, senão não tinha como, porque tu ia num lugar e não tinha dinheiro, tu ia no outro lugar e não tinha dinheiro, tu bota uma proposição e não tem dinheiro. Hoje, por exemplo, os convênios com a FASC é tudo evolução dos debates que a gente faz. (Membro da direção da APAE – Porto Alegre).*

### **Acompanhamento e participação nas formulações:**

*Claro, tu acaba falando de outras coisas também [ nas plenárias temáticas do OP]. O nosso discute educação, esporte e lazer, mas como eles dizem lá, tu não faz educação se não tiver saúde. Então assim, é debatido exaustivamente, o cara bate mesmo. [...] a gente não fica só aqui dentro da sala, participa de tudo, nós temos hoje 155 funcionários que eu tenho que administrar e participar de todas essas coisas aí, quase tudo voluntário. Tem os representantes que vão lá que a gente paga a hora. (Membro da direção da APAE – Porto Alegre).*

## **PORTO ALEGRE – ROTARY CLUB INDEPENDÊNCIA**

### **Reflexões sobre a possibilidade do controle social do gasto público:**

*Aí nós colocamos toda a população com aquela impotência pelos meios disponíveis, hoje tu diz assim “Hoje o único meio que tu tem seria o voto” porque de te pronunciar, de intervir, daqui a pouquinho tu pode dizer “Vou entrar na política pra mudar”, coisas utópicas. Então eu acho que a postura realmente da população, ela fica prejudicada como todo e qualquer país do mundo, a não ser das formas inadequadas que seriam por manifestações mais fortes, tem países que culturalmente por qualquer razão eles vão lá e demonstram e vão pra rua,*

*puxam as orelhas, sei lá. Vou pegar um exemplo desse problema aqui do Rio Grande do Sul. Pra que tu chegue a detalhes do grande problema, tu envolveu Policia Federal, tu envolveu Ministério Público, tu envolveu CPI e não se sabe absolutamente nada até agora, tu tem informações, muitas informações... tu envolveu escuta telefônica, tu envolveu... pra saber de um caso único, então é uma utopia nós falarmos se nós temos hoje condições de avaliar informações que são disponibilizadas, informações que tu tá tendo que ir buscar pela força. Eu não estou falando desse governo, eu to falando de todos.* (Membro da direção do Rotary Club Porto Alegre Independência – Porto Alegre).

### **Divulgação das reuniões de prestações de contas da LRF:**

*É lamentável, né, quantas pessoas vão? Tu tem uma população e então tu é obrigado a socorrer dos números, os percentuais são totalmente inexpressivos e quando acontece isso tu teria que admitir que não existe um interesse declarado da pessoa de efetivamente prestar contas, e nem os nossos órgãos hoje de imprensa, eles estão mais preocupados com notícias fantasiosas e bombásticas do que propriamente essas notícias investigativas e punitivas. Então eu, particularmente, acho que não existe divulgação.* (Membro da direção do Rotary Club Porto Alegre Independência – Porto Alegre).

### **Acompanhamento e participação nas formulações:**

*Acho que não precisaríamos nem perder tempo com isso daí, lamentavelmente hoje o que predominam são algumas ações bombásticas em que a pessoa resume, o político resume todos os quatro ou oito anos de trabalho dele [...] o povo não tem memória. Pessoas que tiveram atividades desastradas, desonestas são reeleitos [...] Olha, eu acho que nós estamos ainda no início do processo de desenvolvimento da cultura do povo, eu não sei, talvez lá os nossos netos vão ter oportunidade de conviver com a prática, mas hoje é uma desilusão. E depois, não tem controle, tu vai buscar onde essas informações? Não tem onde buscar.* (Membro da direção do Rotary Club Porto Alegre Independência – Porto Alegre).

### **Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*É de forma focada e com a participação do poder público. Hoje nós criamos aqui pelo banco de resíduos uma empresa pra resolver um problema seríssimo do mercado que é a descontaminação de lâmpadas fluorescentes. [...] o RS tinha, não tinha uma empresa sequer que descontaminasse lâmpadas, das universidades, do governo estadual, do governo municipal, das ONGs, de tudo quanto é lugar, dos hospitais também não tinha. Agora, quem é que discutiu isso conosco? A Cientec, a CEEE, todas as áreas envolvidas no processo, até as fabricantes disso aí. É assim em todas as áreas [a função articuladora do Rotary].* (Membro da direção do Rotary Club Porto Alegre Independência – Porto Alegre).

### **Articulações com órgãos institucionais de controle:**

*Pode e deve [contar com MP, TCE, CI], agora, eu te diria com tranquilidade que as pessoas hoje não sabem como se utilizar desses mecanismos, tranquilamente eu te digo isso.* (Membro da direção do Rotary Club Porto Alegre Independência – Porto Alegre).

## **SÃO LEOPOLDO – APAE**

### **Percepção sobre a possibilidade e oportunidade do controle do gasto:**

*Isso seria o ideal, se a comunidade pudesse ter um controle do gasto público seria uma ideia, mas não existe. E, às vezes o governo dá um discurso e faz outro, “Queremos a sociedade nos ajudando, participando...” e aí quando o cidadão vai lá “Não, aqui não pode entrar, nesse caso não pode entrar”. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

### **Percepção sobre incentivo à participação:**

*Eu vou falar da entidade onde a gente trabalha agora, que é a APAE, um convite específico pra APAE participar de uma reunião dessas eu não recebi.*

*Eu acho que a maioria dos governos, quando a coisa tem interesse pra si, o partido do governo que possa botar o governo na vitrine, que possa contribuir, é todo mundo muito bem recebido. Sempre que você se dirige ao governo pra reivindicar uma coisa que ele não está dando é difícil ter uma recepção boa, pode se ter no primeiro elemento, ali na secretária “Não, vou agendar, depois você fica...” e isso eu tenho exemplo aqui e um fato que está acontecendo agora recente, eu estou vendo isso. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

### **Acompanhamento das ações de governo:**

*Nós acompanhamos através dos conselhos e nós temos cadeira em todos eles. [...] Vou citar o exemplo do Conselho Municipal de Saúde. O próprio conselho pede representantes de instituições, então nós, direção da APAE, escolhemos quem vai ser nosso representante. Indicamos duas pessoas que vão comparecer sempre nas reuniões do conselho. [...] E de acordo com as decisões, o que foi feito no conselho, foi trazido pras reuniões daqui, e daqui seria decisões em prol da APAE, coisas que nos atingem ou atitudes que esses representantes tem que tomar na próxima reunião do conselho lá. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

### **O acompanhamento das prestações de contas do governo:**

*Não, isso aí por falha nossa a gente não foi ao encontro. Independente do convite ou não, isso é de interesse nosso e nós deveríamos estar lá, [...] nós erramos também. Muitas vezes a gente se queixa por culpa nossa, mas aí tem o item que eu assumo a minha culpa, que realmente nós teríamos que ir ao encontro. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

### **Percepção sobre o despertar para a participação:**

*Mas eu acho que existe hoje uma conscientização maior da população, isso eu noto que o povo já foi mais bobo, hoje não, nós temos aí um cidadão fazendo trabalho de conscientização, de moralização. Então essa atitude pública, essa evolução do cidadão faz*

*com que os governos em geral também comecem a melhorar nesse sentido. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

**Promoção de debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Lamentavelmente não. Claro que nós também participamos de conselhos, até fica se sabendo dessas discussões mas no caso aí eu sou suplente, o titular participa, assistente social também participa, nós participamos de vários conselhos. Mas de conselho pra cá não. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

**Percepção sobre incentivo à participação:**

*O próprio governo atual, eles tem como lema, né, o Partido dos Trabalhadores tem como lema trazer a comunidade a participar. Aí tem uma distância entre a população participar e a população efetivamente atingir o seu objetivo pelo ato. Eu posso ser convidado pra vir numa reunião da APAE e dizer “Eu quero isso, o que o senhor acha?” e o senhor “achar” uma porção de coisas e eu fazer o que eu quero. O senhor participou, mas não participou [das decisões]. (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

**Articulações com órgãos institucionais de controle:**

*O único órgão aqui seria o Ministério Público que nós temos algum contato, às vezes precisamos de uma internação, algum medicamento, é bem na área da família que se trata com eles, mas somente essa área, essas medicações, esses... (Membro da direção da APAE – São Leopoldo).*

**SÃO LEOPOLDO – ROTARY CLUB DE SÃO LEOPOLDO**

**Percepção sobre incentivo à participação:**

*Eu não conheço nenhum incentivo por aqui. [...] Eu não tenho conhecimento de convocação, de divulgação, de coisas assim, nada. [...] o máximo que eu vi foi alguém dizendo de que tal noite, tal dia iria haver votação do Orçamento Participativo, mas mais que isso não. (Membro da direção do Rotary Club de São Leopoldo).*

**Promoção de debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Aqui em São Leopoldo se criou uma comissão, um conselho pra fiscalizar as contas públicas, foi um conselho criado pelo [governo do] município, então um componente do nosso clube faz parte desse conselho. Segunda-feira nós fomos jantar e ele estava dizendo que isso aí tem uns dois anos, eu acho, e ele não foi chamado pra nenhuma reunião. (Membro da direção do Rotary Club de São Leopoldo).*

### **Acompanhamento das prestações de contas do governo:**

*Aqui em São Leopoldo existia o movimento Viva São Leopoldo, um movimento grande que era cinco mantenedores, era o jornal Vale dos Sinos, a imprensa, era a UNISINOS, ACIS, não lembro quais eram os outros, mas esses durou um tempo o movimento e eles extinguiram e aqueles voluntários que trabalhavam, que achavam que não podia acontecer, e isso e aquilo, se movimentaram e acharam que não podia extinguir, daí o que aconteceu? Dois deles são rotarianos e levaram pros Rotarys essa ideia do Rotary encampar isso e aconteceu, então movimento continua hoje, claro que muito mais acanhado que já foi, mas é coordenado por Rotarys, então quem tem a coordenação desse movimento, quem tem a diretoria são rotarianos, e agora, nós tivemos há uns dois meses atrás ou três junto com o presidente da OAB pra ver qual a entidade jurídica que a gente pode criar pra ter uma personalidade, então dentro desse movimento Viva São Leopoldo tem a parte que cuida do meio ambiente, a parte que é da segurança pública, a parte que é do desenvolvimento econômico que procura um trabalho dentro dessa direção e busca parcerias. [...] Não acompanhar. O que era o objetivo do movimento lá na ponta e agora ainda? É que o movimento não tem verba, não tem dinheiro, não tem nada. É criar, levantar as questões e procurar quem de direito pra resolver, então “Lá esta acontecendo isso e isso” Quem é responsável por isso, é a segurança pública do município, é a parte da ação social ou é a educação? Então vamos levar pra lá essas reivindicações, então está funcionando. As reuniões por enquanto tem sido mensais, quase sempre na primeira quinta-feira do mês acontece essa reunião do Viva [Viva São Leopoldo, movimento liderado pelo Rotary] e como em cada Rotary tem pessoas indicadas que participam dentre os seus membros. (Membro da direção do Rotary Club de São Leopoldo).*

### **PORTO ALEGRE – UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PORTO ALEGRE (UAMPA)**

#### **Percepção sobre incentivo à participação:**

*Existe em parte do governo esse interesse, existe parte do governo que não tem esse interesse, então alguns Secretários, porque eu acho que o governo ele é assim, tem a cabeça e depois são os braços. Secretário, alguns secretários não vêem com bons olhos a participação popular, eles não gostam da cobrança eles não gostam de ser colocados em cheque. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

#### **Prestações de contas pelo governo:**

*No governo Fogaça pelo portal de gestão ali que a gente acompanha alguma coisa e a aplicação da matriz orçamentária é lá na câmara de vereadores. A gente acompanha, tem muitos diretores aqui que tem vínculo com vereadores e aí a gente acompanha, cada um dentro da sua força política, ai acompanha um pouco mais ou um pouco menos. Quando o governo faz a prestação de contas ele sempre manda convites, quando faz a prestação de contas do OP que é em março, por aí, né? (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Divulgação das reuniões de prestações de contas da LRF:**

*Não. Nas comissões oficiais da câmara, aquelas que são já estabelecidas normalmente nós somos chamados pras comissões de direitos humanos, educação e a CUTHAB que é de acesso a terra, transporte e acesso a terra, então essas são as comissões que a gente mais é convocado pra acompanhar porque é onde vem as demandas das comunidades como eu te falei no início, mas as demais comissões dificilmente os vereadores nos chamam e também não se tem acesso a esse tipo de documento, e nem se sabe se acontece. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Controle social da gestão pública:**

*Na verdade assim, eu não vejo necessidade da gente ir lá conferir se o 120.000,33 que foi destinado pra fazer a educação ambiental foi aplicado, sabe? Eu acho isso uma tolice, por quê? [...] Uma vez por mês teve uma ação, então tá justificado o gasto. Isso é um entendimento meu, uma coisa particular minha, que às vezes as pessoas se preocupam muito em conferir o valor, mas o valor é fácil de tu manipular. Ah, mas tem licitação, mas também é fácil de tu manipular, (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **OP fator positivo:**

*Antigamente qual era a pratica da gente? Era dirigir-se a um vereador, dependendo do grau de articulação teu e do interesse dele de reverter ele fazia isso ou não. Agora não, se estabelece uma ligação direta com o Executivo e também se estabelece um pouco de controle social, não é tudo que deveria ser, mas de alguma forma ele se dá, que é bom. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **OP efeito:**

*Eu ouvi de uma menina que mora no Morro da Cruz, isso em 2002 ela disse assim, ela dizendo um drástico efeito da crítica e ela respondendo na plenária do COP, ela disse assim, eu ainda não vi uma nota de 100 reais, mas eu acabei de decidir ontem 150 mil num calçamento. Então tu imagina no imaginário da criatura o que é isso. [...] Então eles chegam e dizem assim: pra habitação em Porto Alegre tem 3 milhões. 3 milhões não é nada, não resolve o problema de 400 famílias mas no imaginário das pessoas isso se torna um inconsciente coletivo quase, a importância, a auto estima sobe, quer dizer, tem todo esse lado mais emocional que a gente tem que levar em conta. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Promoção debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Nós, iniciativa nossa. Levamos a Câmara de Vereadores pra ouvir as comunidades, tiramos o foco de dentro, porque a Câmara criou um fórum de entidades e nós fizemos ao contrário,*



*nós em vez de centralizá-los na Câmara nós levamos os vereadores. Foram 10 debates. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Participação nos conselhos de políticas públicas:**

*Muitas das reuniões desses conselhos não acontecem por falta de quórum e a falta de quórum se dá por ambas, por todos os interessados, às vezes o conselho é tripartite, não é paritário. Nem pelo governo, nem pela sociedade civil organizada, nem pelas entidades de classe. Então não acontece o CMAS, por exemplo, é um Conselho que tem muita dificuldade de frequência, muita. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Participação na elaboração do orçamento:**

*O Moinhos de Vento, Auxiliadora, Bela Vista, todos ele tem associações de bairro, só que eles se reúnem, eles vão lá na SOGIPA ou vão no UNIÃO, se reúnem, demandam, né? Então quando haviam aqueles alagamentos...[...] eles são organizados só pra atender as suas, é uma atitude bem egoísta. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

### **Acompanhamento e participação nas formulações:**

*A gente leva como diretriz às vezes pra vereadores, pro plano diretor por exemplo a gente tem uma pessoa lá dentro desse fórum que esta fazendo a discussão de todo o plano diretor em nome da UAMPA. Então tem coisas ali que não nos interessam diretamente, por exemplo, eu acho que tem muita gente discutindo a questão dos recuos e dos tamanhos dos prédios, então já tem bastante técnicos em cima disso, mas nós temos uma preocupação com o tamanho da testada do terreno de interesse social, quer dizer, pobre pode ficar morando numa caixinha de fósforo comprido, então a gente quer que eles tenham uma moradia digna. O nosso entendimento de moradia digna é uma área de 125m<sup>2</sup> no mínimo. (Membro da direção da UAMPA – Porto Alegre).*

## **SÃO LEOPOLDO – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE (CDC)**

### **Percepção sobre incentivo à participação:**

*É como eu falei pro senhor, através do Orçamento Participativo nós tivemos, nós como líderes, nós tivemos mais transparência pra nós discutir os temas, antigamente não tinha. Tinha temas que nós não tinha direito de discutir e hoje graças a Deus nós temos direito de discutir, de concordar ou discordar, lutar por aquilo que a gente acha melhor. Isso tá totalmente bem divulgado na cidade, isso é feito dentro do mapa da cidade, é dividido em zona, lá na São Miguel, eu tô lá na zona oeste, que eu pego a São Miguel, a Vicentina, a São João Batista e Otacília, então eu pego lá aquela área toda, toda essa área é bem divulgado o trabalho da Prefeitura e a população participa em peso nas decisões. (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

### **Acompanhamento das ações de governo:**

*Desde a votação da Câmara, tudo a gente acompanha. [...] Nós temos um membro da saúde no CDC. Nós temos um membro em cada setor, em cada conselho nós temos um membro, até pra nós acompanhar o que tá acontecendo na cidade, nós temos um membro lá dentro. (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

### **Formas de participação:**

*A gente assim, como eu falei pro senhor antes, que nós temos aqui o conselho dentro do governo. Onde tiver uma Secretaria que existir um conselho, o CDC tá lá representado, um membro em cada conselho. (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

### **Debates ou reflexões sobre políticas públicas:**

*Nós, associações, buscamos, mobilizamos o povo lá pra escolher aquela melhor obra e ficamos, dali nós tiramos o delegado do grupo mesmo que a gente monta e daqueles delegados que vão acompanhar todo o caminho que leva até a execução da obra e graças a Deus que, principalmente no meu bairro, São Miguel, foram feitas várias obras e desenvolveu muitas. (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

### **Controle da gestão pública:**

*É, eu acho que deveria de ter, né, e eu tenho pouco conhecimento dentro da área administrativa do governo, eu sei que é feita essas audiências públicas, é divulgado os gastos como eu lhe falei antes, é divulgado os gastos onde é feito todas as obras e qual os valores que foi gastado em cada bairro. Que eu saiba que existe um grupo, uma entidade no caso que é responsável pra fiscalizar, eu acho que ainda não tem. Deveria de ter, né? (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

### **Articulações com órgãos de controle:**

*Olha, o que nós podemos fazer já que nós temos as entidades organizadas, nós temos o Ministério Público que é pra isso. A gente com certeza ia usar o Ministério Público e as entidades todas em cima da Prefeitura pra nos atender. (Membro da direção do CDC – São Leopoldo).*

## **ÓRGÃOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE GOVERNAMENTAL**

Nos órgãos institucionais de controle abordados, o Ministério Público Estadual (MP), importante órgão de controle jurisdicional, e o Tribunal de Contas do Estado (TCE), órgão

institucional de controle, foram entrevistados membros com experiências de ex-presidentes dos referidos órgãos.

## **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

### **Canais de recebimento e procedimentos em relação às iniciativas da sociedade:**

*Hoje o Ministério Público também, com a preocupação que tem para que o cidadão possa ter o acompanhamento, tem um programa específico com o protocolo e por via internet ele [o cidadão] pode acompanhar os passos que vão ser dados no seu procedimento e pode também cobrar da instituição o andamento regular desses procedimentos. Há também a obrigatoriedade de que todas as ações civis públicas ou ações de improbidade, sejam posteriormente reexaminadas, no caso de eventual arquivamento, pelo nosso Conselho Superior do Ministério Público. (Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

### **Papel do MP nas articulações com o controle social:**

*O Ministério Público tem essa visão de indutor dessas políticas públicas, então ele força através desses Termos de Ajustamento uma indução das políticas públicas e ao mesmo tempo ele é o catalisador das demandas sociais pra que as pessoas possam ter a instituição como um órgão, um instrumento também de proteção, de defesa pra que possa saber pra onde se direcionar. (Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

### **Atuação dos órgãos de controle:**

*Então eu vejo assim, há uma crescente caminhada do aperfeiçoamento, mas ainda nós trabalhamos muito com a questão do dano, só às vezes identificamos após o fato praticado. Eu vejo uma falta ainda de uma visão mais técnica, o gestor tem que ter também uma visão cada vez maior de prevenção que pró-atividade, protagonismo para evitar que a responsabilidade seja recaída para uma ação que não houve uma antecipação de preocupações e de cautelas que deveria ter. (Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

### **Interesse da sociedade em participar:**

*Eu acho que também nessa linha que existe um avanço. [...] quando o exercício da cidadania é realmente a busca do bem social com responsabilidade e não com esse revanchismo que existe muitas vezes, que utilizam dessas ferramentas por conflitos políticos [...] Afastado isso, sem dúvida que eu vejo um caminho muito forte e os cidadãos estão se organizando para colaborar e principalmente a formatação dessa sociedade civil mais organizada via os conselhos que são importantes no acompanhamento dos projetos, da fiscalização e dos procedimentos todos. (Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

### **Papel do TCE:**

*É muito raro o poder de interferir diretamente na administração para produzir modificações na forma do exercício do controle. Então o cidadão tem que se valer de quem? Tem que se valer dos organismos de controle existentes que são o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o controle interno, e é através desses organismos que o controle social vai funcionar. [...] Os cidadãos, os agentes políticos de forma coordenada têm vindo ao Tribunal de Contas realizando denúncias sobre situações que tem conhecimento [...] Isto significa a complementação dos organismos de controle, controle social, controle institucional, então significa dizer que o controle social é indispensável, mas não tem aplicação por si só, ele depende do controle institucional. (Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

### **Percepção sobre o interesse da sociedade em participar:**

*A participação dos cidadãos em políticas públicas, ela tem se consolidado com decorrer do tempo, isto é por falta de hábitos de participação, por quê? Porque nós tivemos mais períodos totalitários do que períodos democráticos no país e tivemos um longo período de Império e esse longo período de Império implementou, na realidade, uma cultura social de que o cidadão tem que pedir a bênção ao poder, tem que pedir favores ao poder. Isto é de difícil alteração no que tange à cultura social, mas passou-se a implementar e ela tem melhorado de forma extraordinária a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*

### **Capacitação dos atores para controle social:**

*Um controle sistemático dessa natureza é muito difícil, ele tem se processado na hora de discutir o orçamento, ali sim tem funcionado de forma relativa, mas já não tem funcionado quando são disponibilizadas as contas para o seu conhecimento porque falta conhecimento técnico para a avaliação desses atos. (Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre).*