



Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010

Mauro Sérgio Boppré Goulart¹

Maria Ester Menegasso²

Raquel Brancher Weidauer³

Eduardo Arruda Costa⁴

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR de Itajaí, no período compreendido entre os anos de 2008 a 2010. O foco do estudo são as decisões de alocação do orçamento regionalizado do Estado de Santa Catarina. Foram analisadas 26 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CDR de Itajaí ocorridas no período

Recebimento: 22/9/2011 • Aceite: 9/3/2012

¹ Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina e da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: msbgoulart@gmail.com

² Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora titular da Universidade do Estado de Santa Catarina. End: Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2007, Florianópolis, SC, Brasil E-mail: menester@uol.com.br

³ Graduanda em Administração Pública. Bolsista. Universidade do Estado de Santa Catarina. E-mail: rqlbr@hotmail.com

⁴ Graduanda em Administração Pública. Bolsista. Universidade do Estado de Santa Catarina. E-mail: eduac763@gmail.com

estabelecido para esta pesquisa. O método de análise escolhido foi análise de conteúdo, segundo as proposições de Bardin (2002). Essa metodologia contribuiu para o mapeamento e compreensão do processo de alocação do orçamento público regionalizado da Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR de Itajaí, confirmando certos fatos habituais relativos ao controle social do orçamento público e revelando outros novos sobre a relação entre a alocação das verbas públicas e o orçamento regionalizado.

Palavras-chave: controle social; orçamento regionalizado; conselho de desenvolvimento regional de Itajaí.

Social control of the budget regionalized in SC: analysis of the records of the meetings of deliberative Regional Development Council of Itajaí in the period from 2008 to 2010

Abstract

The present article analyses the records of budgeting allocation in the minutes of meetings held by Regional Development Council - RDC from Itajaí, in the lapse of time 2008 at 2010. The focus of these study are decisions of regionalysed budgeting allocation. Document analysis was performed in 26 minutes by ordinary and extraordinary meetings held by RDC from Itajaí occurred in the period of this research. The method of analysis was anchored in proposals of Bardin (2002). This methodology was contributed for understand allocation process of regionalysed public budgeting by Regional Development Office - RDS from Itajaí. This study high-lights about habitual facts the concern at social control of public budgeting and reveal new facts about the relation between allocation of public resources and regionalysed budgeting.

Keywords: social control; regionalysed budgeting; regional development council from Itajaí.

Introdução

O processo de redemocratização do país iniciado após um longo período de ditadura, que vigorou de 1964 a 1985, teve intensos reflexos em todos os segmentos da sociedade brasileira (KINZO, 2001). Transparência, defesa e proteção do consumidor, combate ao clientelismo, ao patrimonialismo e à corrupção, dentre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos por esse processo político de transição e mudança.

No entanto, mesmo depois de mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 88, pode-se afirmar, em síntese, que ainda prevalecem dois grandes desafios para efetivação do processo de redemocratização no Brasil: a excessiva centralização da administração pública e a precariedade de articulação da sociedade civil para o exercício do controle social (DINIZ, 2001; KINZO, 2001).

Enfrentar estes desafios requer o fortalecimento e expansão das relações entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, duas estratégias estreitamente relacionadas podem ser adotadas pela administração pública: a descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão fortemente centralizadas no núcleo do aparato estatal, e a mobilização das energias presentes na sociedade com a finalidade de subsidiar a ação governamental por meio da ampliação da participação.

A descentralização somente pode resultar em democratização quando existem mecanismos que permitam às comunidades locais ou regionais compartilhar o controle das decisões e ações governamentais com os agentes públicos descentralizados. Ou seja, a descentralização torna-se mais efetiva em termos de democratização quando a sociedade civil organizada exerce o controle social (AGRAWAL; RIBOT, 1999).

Argumenta-se, dentro de uma perspectiva mais ampla, que a descentralização é, antes de tudo, uma medida política ligada à tomada de decisões e sua implementação implica em uma redefinição das relações de poder que requer mecanismos de controle social compartilhado das ações governamentais. Portanto, para que a descentralização possibilite a democratização da sociedade, é preciso tomar como premissa o controle social.

Com o intuito de superar o modelo convencional do controle público, que enfatiza mais a colaboração funcional do que a interferência sobre o exercício da política, o argumento defendido aqui é de que o processo de controle social no Brasil tem a possibilidade de se tornar eficaz a partir da existência de um contínuo debate

democrático entre a administração pública e a sociedade civil organizada acerca das políticas públicas governamentais.

Porém, para que o controle social exista de fato é determinante controlar os processos orçamentários e financeiros relacionados à alocação e aplicação dos recursos públicos, pois são esses processos que possibilitam a implementação das políticas públicas de acordo com as prioridades definidas com a participação da sociedade civil organizada (CORREIA, 2005).

O objetivo do presente estudo foi analisar os registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR de Itajaí, no período de 2008 a 2010, tendo como foco as decisões de alocação das verbas do orçamento regionalizado do Estado de Santa Catarina.

Este artigo está dividido em quatro seções, além dessa introdução. Na primeira seção é abordada a descentralização da administração pública com o enfoque para o conceito e tipos de descentralização e sua relação com o controle social, com a identificação de alguns mecanismos de participação utilizados no Brasil. Na seção dois é tratada a temática do controle social e sua relação com o orçamento público. Nesse tópico é estabelecida uma definição de controle social e são tecidas considerações sobre o controle do orçamento público por meio dos conselhos de gestão. Nas seções três e quatro são apresentadas a metodologia adotada na pesquisa de campo e a análise e discussão dos resultados da pesquisa. E no final são apresentadas as considerações finais e referências utilizadas na fundamentação teórica desse artigo.

Descentralização da administração pública

Desde a década de 80, a descentralização se tornou palavra de ordem no cenário internacional. Seguindo a tendência internacional, a maioria dos países emergentes tem promovido reformas estruturais fundadas em processos de descentralização.

No campo político-institucional, observa-se que nas estruturas de poder e política tais transformações se expressam como um questionamento das formas tradicionais de hierarquia e autoridade. Em lugar da excessiva centralização do poder em burocracias verticalizadas, esta nova fase de transição e mudança aponta para a descentralização e horizontalização do poder, com ênfase na valorização da cidadania e na organização, articulação e fortalecimento da sociedade civil.

O debate acerca da descentralização suscita polêmica, uma vez que se trata de um processo complexo, multifacetado e geralmente gradual, estando sempre presente em vários campos disciplinares (GUIMARÃES, 2002).

No campo da ciência política a descentralização é tratada como mecanismo democrático que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das ciências econômicas, é vista como transferências de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo de *empowerment* da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. No campo da administração pública, constitui uma política para diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, por meio da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços públicos do nível nacional para os governos locais ou regionais.

Apesar das diferentes abordagens conceituais acerca da descentralização, há certo consenso em torno das ideias centrais que sustentam esse processo, tais como transferências de recursos financeiros, acesso ao poder decisório e aumento de responsabilidades e competências locais (GUIMARÃES, 2002).

Na classificação proposta por Fritzen e Ong (2008), no âmbito dos países em desenvolvimento existem quatro categorias de descentralização: administrativa, fiscal, política e de mercado.

A descentralização administrativa se refere à desconcentração e delegação, ou seja, à dispersão geográfica e transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. **A descentralização fiscal diz respeito aos esforços para a mudança da distribuição e das fontes de recursos orçamentários para os governos locais. A descentralização política é uma estratégia para a redistribuição do poder político do nível central para os níveis periféricos, buscando fazer com que os governos possam responder localmente às demandas sociais por meio de novas formas de participação cidadã.** Distinta da mera desconcentração, na qual atores locais continuam subordinados ao poder central, cabe destacar que a descentralização política se refere à transferência de poder decisório aos agentes que prestam contas às populações locais. E, finalmente, a descentralização de mercado que envolve transferir o controle sobre alocação e aplicação de recursos públicos para a iniciativa privada – a privatização dos serviços públicos é um dos principais exemplos desse tipo de descentralização.

Ressalta-se que tais tipologias de descentralização não devem ser vistas como mutuamente excludentes, pelo contrário, constituem-se em dimensões complementares; componentes de um processo que pressupõe uma sequência de efeitos ou impactos no balanço de poder que pode se expressar: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade (LOBO, 1990; SCHNEIDER 2003; FALLETI, 2005).

Defensores desse processo de distribuição de poder político percebem a descentralização como uma estratégia de democratização, pressupondo que a sociedade local terá maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local do que em nível central (AGRAWAL; RIBOT, 1999).

Mas cabe destacar que nem sempre a descentralização resulta em mais eficiência ou mais democracia. A eficiência pode ser prejudicada em duas situações: quando instituições locais não têm capacidade técnica ou administrativa de deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas. Já a democracia pode ser prejudicada quando as elites locais conseguem monopolizar os processos decisórios ou quando a sociedade local não é organizada (ARRETCHE, 1996; AGRAWAL; RIBOT, 1999; DE VRIES, 2000).

A descentralização se apóia em duas premissas centrais: **a) a transferência do poder financeiro e decisório para instâncias, setores ou grupos excluídos da estrutura de poder; e b) a liberdade das instâncias, setores e grupos para decidirem o que fazer com os recursos que detém o controle.** Esta última premissa, pouco enfatizada na literatura brasileira, é decorrente da primeira e corresponde a **crença de que políticas e prioridades sobre determinadas questões devem ser decididas em âmbito local** (CELINA, 2002).

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade civil foi incorporada à gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II).

Mecanismos institucionais de participação e controle social vêm sendo utilizados no país com o objetivo de descentralizar decisões e recursos para a prestação dos serviços públicos. Orçamento participativo, audiências públicas e conselhos de gestão são alguns destes mecanismos.

No entanto, cabe destacar que a cultura política brasileira baseada na tradição patrimonialista tem dificultado a efetiva

implantação de uma gestão democrática que possibilite a ampliação da participação coletiva. No caso do orçamento participativo, por exemplo, alguns relatos de experiências brasileiras têm apontado a necessidade de construir uma cultura política capaz de assimilar esse mecanismo de participação e controle social (GOULART, 2006; PEREIRA; OLIVEIRA, 2006).

A participação dos segmentos representativos da sociedade civil organizada no planejamento, acompanhamento e avaliação dos resultados das políticas públicas requer espaços democráticos que valorizem as discussões coletivas. Esses espaços precisam envolver de maneira permanente a sociedade civil e possibilitar o compartilhamento das decisões com o poder público (DAGNINO, 2002).

Controle social do orçamento público

O conceito de controle social tem sua origem na sociologia. No campo das ciências sociais o conceito de controle social possui uma trajetória que se inicia nas discussões clássicas de Émile Durkeim sobre a integração social e manutenção da ordem social (ALVAREZ, 2004; CRUBELLATTE, 2004).

Na ciência política, o conceito de controle social se amplia e se reveste de novas dimensões, tendo como premissa central a participação política (DAHL, 2005). Sob esse ângulo o controle social é exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem cidadãos, famílias e grupos da comunidade.

A partir da Constituição Federal de 88 – denominada de “Constituição Cidadã”, diversos mecanismos de controle social da ação governamental foram estabelecidos para ampliar a participação popular no processo de elaboração, operacionalização e avaliação das políticas públicas no Brasil.

O controle social é uma prerrogativa essencial para promover a democracia no país (LOBO, 1990). Por meio dos mecanismos de controle social, a participação da sociedade civil organizada se concretiza com o redirecionamento das ações do governo para o interesse público, materializado nas demandas sociais.

Sposati e Lobo (1992, p.373), realizando uma reflexão a cerca do controle social na área da saúde brasileira, acrescentam que “o

controle social é, a princípio, uma forma de interlocução regulada e institucionalizada que já tem um considerável grau de aceitação e legitimidade”. O grande questionamento que se faz, segundo as autoras, é como se dá esse controle ou em quanto ele tem se tornado um efetivo exercício democrático. As autoras buscam, assim, superar a visão tradicional de controle social que concebe as relações sociais que se estabelecem entre o Estado e as representações da sociedade organizada como um mero ajuste funcional e burocrático.

Com base nessa reflexão é possível demarcar alguns pontos relevantes acerca do controle social: (a) supõe um padrão de representatividade na construção, operação e gestão das políticas públicas, (b) deve corrigir as lacunas da democracia representativa, introduzindo novos sujeitos, ampliando, ao mesmo tempo, a democracia, (c) é a possibilidade de ruptura da "regulação truncada" e espaço possível da constituição dos caminhos da "regulação na esfera pública", (d) as relações sociais fundadoras dos espaços de controle social devem estabelecer regras que definam espaços efetivos de influência nas decisões públicas, (e) necessita ser institucionalizado, tornar-se transparente, de modo que alterações em sua continuidade sejam visíveis à sociedade, (f) deve incidir não somente sobre a equidade dos resultados, mas também sobre a igualdade do acesso, (g) deve dizer respeito aos serviços públicos e privados (SPOSATI; LOBO, 1992).

O controle social ocorre, portanto, em espaços institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios (DAHL, 2005). Tal participação não é apenas burocrática, mas se realiza por meio de um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica no estabelecimento de um espaço público não estatal de deliberação.

Dentro dessa perspectiva, destaca-se a atuação dos conselhos de gestão. Constituídos sob a forma de órgãos colegiados, estes mecanismos institucionalizados possibilitam o **controle social entendido aqui como a participação de representantes da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública. Este tipo de participação por um lado legitima as políticas públicas do Estado diante da população, mas também abre um canal para o debate e o controle do destino da verba pública.** Vale ressaltar que a própria relação dialética entre descentralização e democratização ganha mais expressividade no sentido político quando a sociedade civil participa da programação, implementação e do controle das ações governamentais.

Para fins deste artigo compreende-se implementação como um processo de decisão política que permite o monitoramento constante para redirecionamentos e “correções de rota”. Sob essa ótica a implementação enfatiza a aprendizagem coletiva e adaptação, e incorpora questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional (SILVA; MELO, 2000).

Os conselhos de gestão são órgãos colegiados e paritários entre o poder público e a sociedade civil. Configuram-se como canais institucionais que possibilitam a participação popular nas discussões sobre planejamento e implementação das políticas públicas em diferentes áreas, tais como: saúde, assistência social, educação, trabalho e renda, moradia, entre outros (MARTINS, et. al., 2006).

O escopo das deliberações dos conselhos é amplo: recai sobre diretrizes das políticas públicas e sobre estratégias para sua implementação. Por este motivo vai além do estabelecimento de diretrizes e metas; denota a importância do controle social compartilhado com a gestão pública (GOHN, 2003).

A cultura do planejamento na administração pública, ao longo das últimas décadas, foi prejudicada devido aos altos índices inflacionários. Com isso o planejamento caiu em descrédito e o orçamento público, enquanto instrumento de planejamento da administração pública, passou a ser tomado como mera formalidade legal (ANDRADE, 2002).

A falta de compatibilização entre planejamento e controle do orçamento público pode acarretar em alocação ineficiente de recursos e tomada de decisão sem informações. Por esse motivo, há a necessidade latente do controle permanente da execução orçamentária e financeira das contas públicas tanto por parte da gestão pública como pelos diversos segmentos interessados.

Nesse sentido, os conselhos de gestão são mecanismos fundamentais de controle social que valorizam a participação institucionalizada da sociedade civil na gestão pública e, assim, possibilitam a coprodução de serviços públicos com a geração de resultados que convergem para o interesse público.

Material e método

Neste estudo o fenômeno observado foi o controle social realizado por meio do CDR de Itajaí no processo de alocação do orçamento regionalizado da SDR de Itajaí no período de 2008 a 2010.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que foi desenvolvida em dois momentos sucessivos de aproximação: inserção da pesquisa no campo e análise documental.

A entrada no campo de pesquisa ocorreu por meio do encaminhamento de ofício ao secretário da SDR de Itajaí que continha breve explanação dos objetivos, procedimentos e justificativas da pesquisa e pedido de autorização para a realização do estudo. Após aprovação pelo secretário, procedeu-se aos contatos com o diretor geral, assessores e gerentes da SDR de Itajaí a fim de solicitar a colaboração com o estudo.

Para a análise documental foram levantados documentos oficiais do CDR de Itajaí. A análise documental se baseou nos registros das 26 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CDR de Itajaí realizadas no período de 2008 a 2010. Nos arquivos da secretaria do CDR constavam os registros de: 8 reuniões realizadas em 2008, 9 reuniões realizadas em 2009 e 9 reuniões realizadas em 2010.

Salienta-se que foram feitas reiteradas leituras das atas do CDR de Itajaí para localizar as categorias de análise (BARDIN, 2002). Em termos de procedimentos de coleta dos dados, procedeu-se à identificação de todos os assuntos tratados em cada reunião, buscando apreender a estrutura e funcionamento dos trabalhos realizados nas reuniões, a identificação das decisões sobre a alocação das verbas orçamentárias, conforme projetos apresentados, e as presenças e ausências dos conselheiros nas reuniões deliberativas do conselho.

A análise qualitativa dos dados foi efetuada de acordo com a análise do conteúdo documental. Bardin (2002) define como **análise documental a operação ou conjunto de operações que tem como objetivo representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, em um estado posterior, a sua consulta e referência**. A autora argumenta que a partir dos resultados dessa análise, pode-se regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características dos fatos, levando em conta que ela enriquece a pesquisa exploratória, aumentando a propensão à **descoberta de significados ou de fatos significantes**.

A organização e análise dos dados foram realizadas de acordo com os seguintes passos: a) ordenação dos dados por meio de seu mapeamento; b) categorização dos assuntos comuns a todas as reuniões; e c) análise final, por meio da articulação entre os dados e os referenciais teóricos e inferências decorrentes.

As 26 atas foram lidas e submetidas às etapas de pré-análise, exploração e tratamento dos dados de acordo com as técnicas de análise do conteúdo temático-categorial (BARDIN, 2002).

Todo o conteúdo do material empírico foi organizado por similaridade semântica que deu origem a três categorias temáticas: a) os **rituais da reunião**; b) a deliberação acerca da **alocação dos recursos orçamentários**; e c) a **presença dos conselheiros** nas reuniões do CDR de Itajaí.

A partir dessas categorias foi realizada a análise categorial cuja intenção maior foi fazer inferências e extrair os significados inscritos no texto que colocaram em evidência características específicas das mensagens (CHIZZOTTI, 2006).

As unidades de registro da categoria **rituais da reunião** dizem respeito à **sequência lógica** das reuniões, **produção escrita** das atas, **incidência e locais** de realização das reuniões. Já as unidades de registro da categoria **alocação dos recursos orçamentários** foram **valores monetários** e **programas/projetos** relacionados com as funções do governo e os municípios beneficiados, e da categoria **presença dos conselheiros** foram **assinaturas dos representantes** do poder público municipal e da sociedade civil organizada.

Nessa pesquisa a coleta e análise dos dados estão limitadas aos documentos (atas de reuniões do conselho) e, portanto, não houve a realização de triangulação com outras fontes de dados para sustentar os achados em outros tipos de evidências.

Análise e discussão dos resultados

Contexto da pesquisa

O Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR de Itajaí é um órgão vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR de Itajaí e composto por um colegiado de representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada com a competência de deliberar sobre matérias relacionadas à execução dos programas ou projetos voltados para o desenvolvimento regional.

De acordo com o Decreto n.2.641 de 22/09/2009, a região administrativa da SDR de Itajaí é composta por nove municípios: Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Itajaí, Itapema, Navegantes, Penha e Porto Belo (ver figura 1).

Figura 1: Mapa dos municípios que compõem a região administrativa da SDR de Itajaí



Fonte: Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/governo/regionais/itajai.html>>. Acesso em: 04 mar. 2010.

Em síntese, a economia da região é caracterizada pelas seguintes atividades: turismo, pescada, operações portuárias, aviação, construção civil, construção naval, mineração, agropecuária e logística de operações e transportes.

Os programas ou projetos em pauta no CDR de Itajaí fazem parte da estrutura programática do orçamento regionalizado. Correspondem a categorias de programação orçamentária em que se enquadram as ações governamentais de cunho regional (KOHAMA, 2009; PISCITELLI; TIMBÓ, 2009).

O orçamento regionalizado corresponde às verbas orçamentárias destinadas à SDR de Itajaí por orçamento próprio ou por meio da descentralização dos créditos orçamentários e recursos financeiros das secretarias de Estado ditas setoriais (por exemplo, saúde, transporte) ou entidades públicas da administração indireta.

A descentralização de crédito orçamentário veio substituir as chamadas despesas de transferência intragovernamentais previstas na Lei n. 4.320/64, que foram proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (CASTRO; GARCIA, 2008).

O CDR de Itajaí é composto pelos seguintes membros com direito a voto:

- a) o secretário de estado da SDR Itajaí, que preside o CDR; e
- b) quatro representantes de cada um dos municípios que integram a região administrativa de abrangência da SDR Itajaí, assim definidos: o prefeito, o presidente da câmara de vereadores e dois representantes da sociedade civil organizada.

Ao todo são 37 conselheiros: 1 presidente (secretário ou diretor geral da SDR), 18 representantes do poder público municipal e 18 representantes da sociedade civil organizada.

Conforme disposto em regimento interno aprovado pelo Decreto n. 2.639 de 22/09/2009, a estrutura organizacional do CDR de Itajaí se compõe da assembléia geral dos conselheiros, da secretaria executiva do CDR e dos comitês temáticos.

O eixo de organização do CDR gira em torno das reuniões plenárias em assembléia geral. No período pesquisado foram realizadas 26 reuniões, das quais 25 ordinárias e 1 extraordinária.

Leituras de cunho geral

A primeira categoria temática diz respeito ao caráter ritualístico das reuniões do CDR de Itajaí. Apesar de se reconhecer a inviabilidade da realização de uma leitura homogênea dos três anos que compreendem o período analisado nessa pesquisa, verificou-se a possibilidade de tecer considerações pontuais decorrentes de uma leitura geral que ressalta o que há de comum a todas as 26 atas analisadas.

Inicialmente é possível destacar que todas as reuniões do CDR de Itajaí possuem uma sequência lógica estabelecida em regimento interno e que normalmente é seguida pela mesa diretora dos trabalhos, com raras variações. No começo da reunião é realizada a leitura e aprovação da ata da reunião anterior e do expediente. Após, segue-se para a ordem do dia que envolve a deliberação acerca dos projetos em pauta. No final são feitas comunicações pessoais e de interesse geral, convites e agradecimentos especiais. É comum também que no início das reuniões sejam abertos espaços para apresentações de interesse dos conselheiros.

A presidência dos trabalhos internos da assembléia geral cabe ao secretário de desenvolvimento regional, que também é o representante externo desse órgão do CDR de Itajaí. As reuniões seguem uma pauta de projetos submetidos por determinados segmentos de interesse.

As pautas são estabelecidas a partir dos pleitos consubstanciados em projetos propostos pelos representantes do poder público e da sociedade civil dos municípios que compõem a região de abrangência da SDR de Itajaí. Antes de serem incluídos na pauta das reuniões, tais projetos são analisados tecnicamente por comitês temáticos.

Conforme determinação regimental, todas as reuniões foram registradas por atas elaboradas pela secretaria executiva do CDR de Itajaí, digitalizadas e armazenadas em arquivos físicos e eletrônicos.

Segundo informado pela secretaria executiva do CDR de Itajaí, todas as atas foram encaminhadas à Secretaria de Planejamento do Estado para a devida publicação na página eletrônica da SDR de Itajaí: < <http://www.iai.sdr.sc.gov.br> >.

O exame do texto escrito denota uma padronização formal das atas com o emprego de termos técnicos próprios da área da administração pública que podem dificultar o entendimento do público leigo.

Outro elemento ritualístico característico da confecção das atas do CDR são as assinaturas. As assinaturas ou autógrafos dos conselheiros atribuem autenticidade ao que foi deliberado nas reuniões do conselho.

As reuniões são abertas com a participação frequente de visitantes convidados por conselheiros CDR e gestores da SDR. Esses visitantes, em geral, estão envolvidos com as questões relacionadas aos projetos em pauta. Também é comum o CDR receber visitas de autoridades políticas e técnicas de diversos órgãos da administração direta e indireta, dos três níveis de governo: estadual, municipal e federal.

As reuniões ocorreram de forma itinerante entre os municípios que compõem a região administrativa da SDR de Itajaí. As reuniões são realizadas mensalmente de acordo com um cronograma prévio elaborado e distribuído pela secretaria do CDR.

Em relação ao local de incidência, observou-se que nos dois primeiros anos (2008 e 2009) as reuniões foram realizadas de forma distribuída entre os municípios da regional. No entanto, nos últimos 6

meses do ano de 2010, devido às eleições estaduais e federal, as reuniões do CDR foram realizadas no município de Itajaí.

Além do caráter ritualístico, a leitura das atas possibilitou realizar reflexões acerca da ata de reunião do CDR de Itajaí enquanto documento oficial com a finalidade de ser o registro das deliberações do conselho no que tange ao controle social do orçamento público regionalizado.

Tais reflexões são apresentadas a seguir na análise e discussão das categorias empíricas **alocação dos recursos orçamentários** aos projetos e **presença dos conselheiros** nas reuniões.

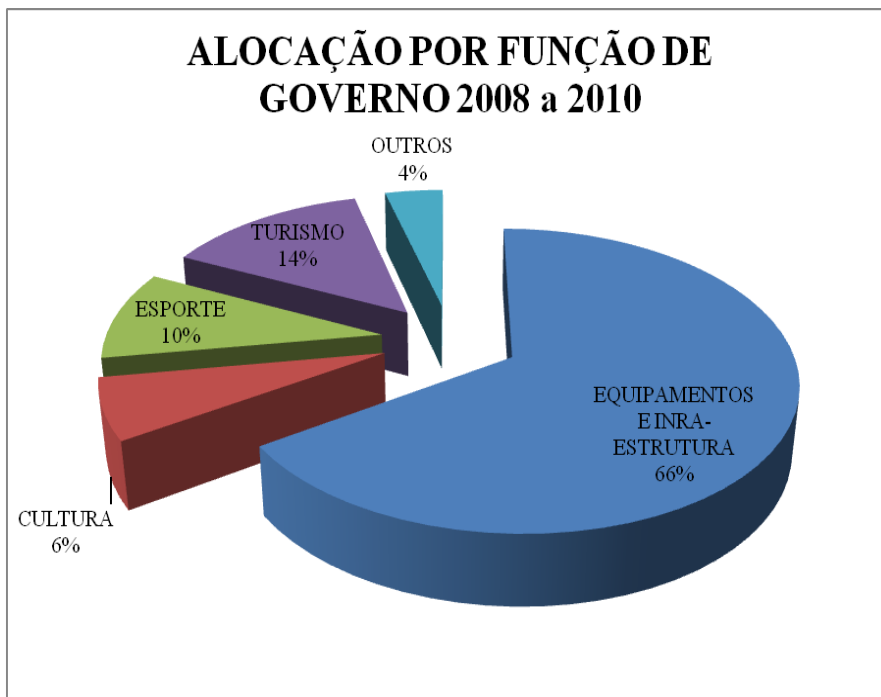
Alocação dos recursos orçamentários

A análise da alocação dos recursos orçamentários aos projetos propostos pelos segmentos de interesse foi dividida em duas subcategorias: a alocação por função de governo e a alocação por município.

Alocação por função de governo

A análise do conteúdo das atas do período de 2008 a 2010 o CDR de Itajaí revelou que foram aprovados cerca 1.160 projetos, perfazendo um valor total de aproximadamente R\$ 272 milhões de recursos alocados.

Nesses três exercícios financeiros, em torno de 66% dos recursos alocados pelo CDR de Itajaí destinaram-se para projetos relacionados com a função equipamentos e infra-estrutura, e cerca de 30% a projetos relativos as funções cultura, esporte e turismo (ver gráfico 1). Em outras palavras, 96% dos recursos alocados pelo CDR de Itajaí no período de 2008 a 2010 dizem respeito a projetos que ficaram concentrados nessas funções de governo.

Gráfico 1: Alocação por função do governo no período de 2008 a 2010

Fonte: elaborado pelos autores.

Especificamente as funções cultura, esporte e turismo fazem parte do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura – SEITEC. Esse sistema é composto por recursos do Fundo de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), Fundo de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO) e o Fundo de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE), instituídos pela Lei 13.336/05, alterada pela Lei 14.366/08.

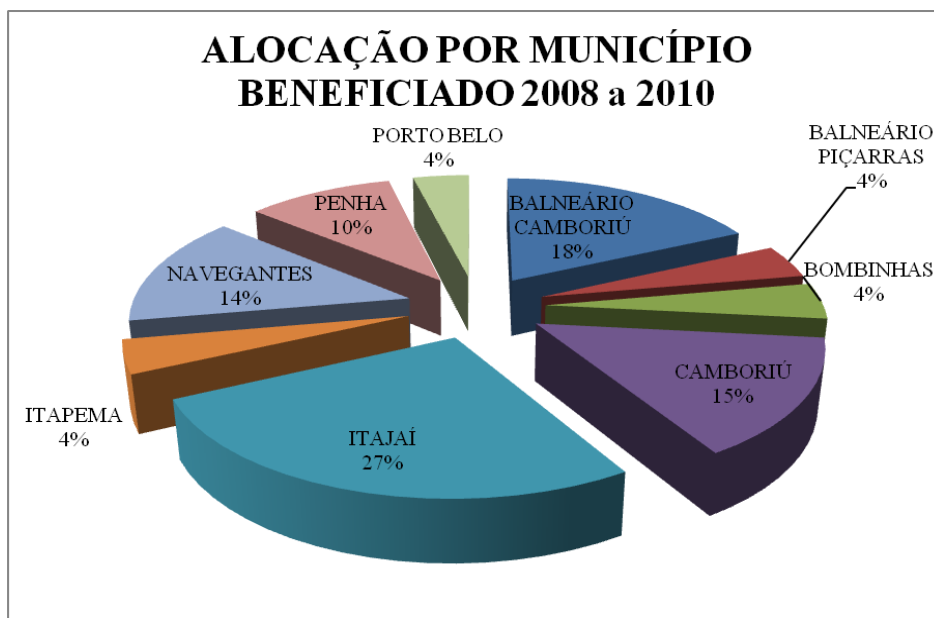
O SEITEC é um programa de incentivo fiscal e financeiro da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Cultura de Santa Catarina que visa estimular o financiamento de projetos culturais, turísticos e esportivos.

Alocação por municípios

Pode-se afirmar que a análise de conteúdo do período de 2008 a 2010 revelou que a alocação de recursos realizada pelo CDR de Itajaí seguiu um padrão de concentração: aproximadamente 74% recursos

alocados contemplaram os municípios de Itajaí, Balneário Camboriú, Navegantes e Camboriú (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Alocação por município beneficiado no período de 2008 a 2010



Fonte: elaborado pelos autores.

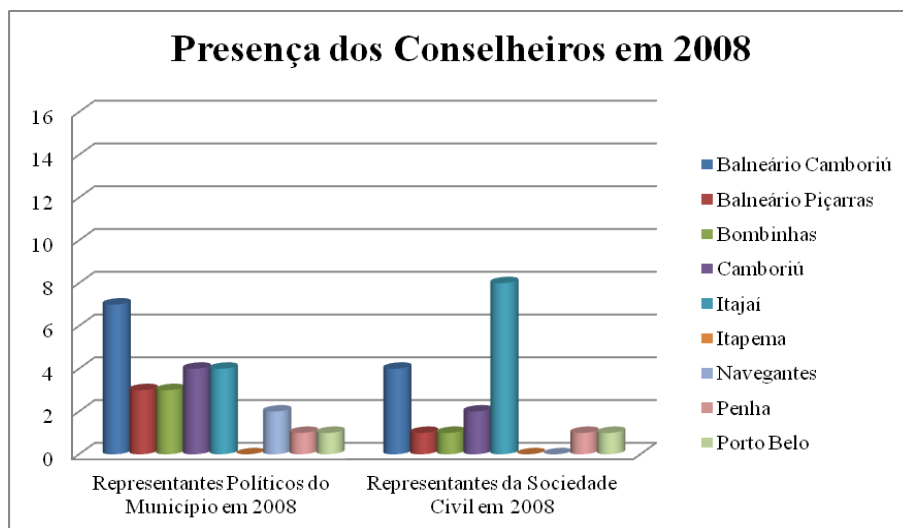
Mais especificamente, no período de 2008 a 2010 do total de recursos alocados pelo CDR de Itajaí: 18% foi destinado a projetos pleiteados por Balneário Camboriú, 15% destinado aos pleitos de Camboriú, 27% destinado aos de Itajaí e 14% destinado aos pleitos de Navegantes.

Presença dos conselheiros

A análise da presença dos conselheiros ocorreu a partir do levantamento da frequência às reuniões deliberativas do CDR de Itajaí registradas nas atas. Para fins dessa análise, os conselheiros foram classificados em duas subcategorias: representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada.

Em 2008, observa-se uma presença acanhada dos representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada. Apesar disso, percebe-se que os representantes do poder público municipal se fazem mais presentes do que os da sociedade civil. (ver gráfico 3).

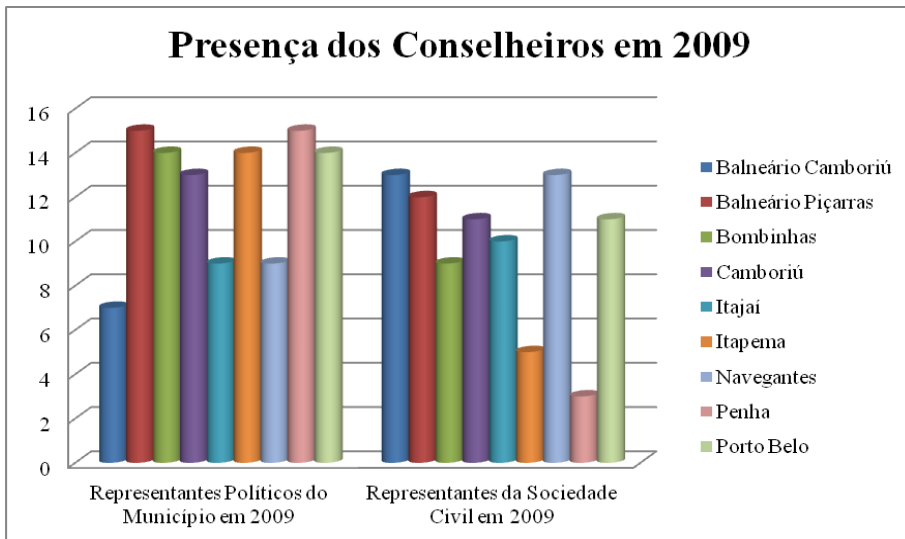
Gráfico 3: Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2008



Fonte: elaborado pelos autores.

No ano de 2009, percebe-se um aumento relevante da presença dos conselheiros representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada de todos os municípios da região de abrangência da SDR de Itajaí (ver gráfico 4).

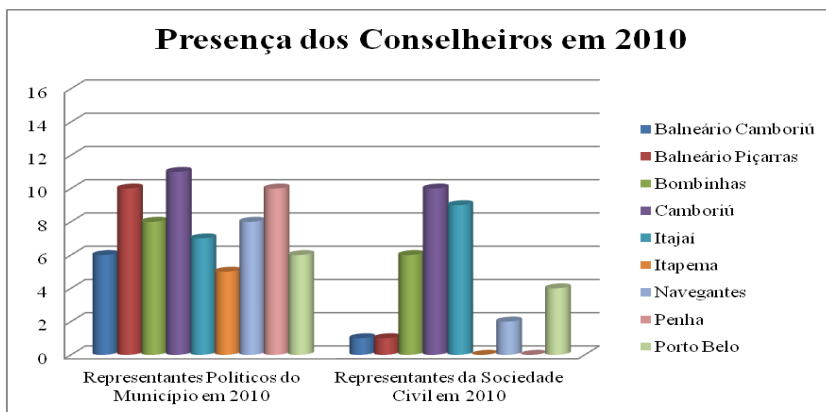
Gráfico 4: Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2009



Fonte: elaborado pelos autores.

Em 2010, ocorre uma diminuição na presença dos conselheiros representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada de todos os municípios da região de abrangência da SDR de Itajaí (ver gráfico 5). No entanto, é visível a maior ausência dos representantes da sociedade civil organizada.

Gráfico 5: Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2010



Fonte: elaborado pelos autores.

De maneira geral, pode-se afirmar que em 2009 houve maior assiduidade dos conselheiros em comparação com os anos de 2008 e 2010.

Cabe ressaltar que os índices de frequência às reuniões correspondem a um aspecto relevante, uma vez que podem sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à participação nas deliberações no conselho.

Considerações finais

Ao longo do período analisado na pesquisa é possível considerar que o CDR de Itajaí tem o potencial de servir como um mecanismo de controle social do orçamento público regionalizado.

Constatou-se que o CDR de Itajaí possibilitou a aproximação da sociedade civil organizada das decisões relativas à alocação dos recursos, o que implica no exercício do controle social compartilhado com a gestão pública acerca do direcionamento da implementação das políticas públicas governamentais. A proposição de aproximadamente 1.160 projetos no período de 2008 a 2010, totalizando um montante próximo a R\$ 272 milhões **evidencia a mobilização em direção do compartilhamento das decisões entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal no que tange a alocação dos recursos orçamentários e a disposição daí decorrente para o exercício do controle social.**

No entanto, alguns entraves ao controle social foram evidenciados pelas análises realizadas nessa pesquisa e devem servir de reflexão para delineamento de pesquisas futuras.

Paradoxalmente, as evidências indicam que a experiência da descentralização das decisões acerca da alocação dos recursos do orçamento regionalizado na região administrativa da SDR de Itajaí no período estudado nessa pesquisa não superou a tendência à centralização dos recursos no município pólo (Itajaí) e seus adjacentes geográficos dentro da própria região. Até mesmo devido ao processo histórico, político e social da formação dos municípios que compreendem tal região.

Isso pode ser evidenciado quando se verifica que no período de 2008 a 2010 a **alocação de recursos realizada pelo CDR de Itajaí seguiu um padrão de concentração. Cerca de 74% do total de recursos alocados contemplou quatro municípios: Itajaí, Balneário Camboriú, Navegantes e Camboriú.**

As eleições municipais ocorridas em 2008 e as eleições estaduais ocorridas em 2010 parecem ter gerado um descompasso na

dinâmica de funcionamento do CDR de Itajaí, o que pode ter tornado a participação menos intensa nesses períodos.

Isso pode ser evidenciado quando se verifica que, de maneira geral, **em 2009 houve maior assiduidade dos conselheiros (tanto representantes do poder público municipal como da sociedade civil organizada) quando comparado com os anos de 2008 e 2010 (anos ditos eleitorais).**

Cabe, por fim, destacar que as considerações aqui apresentadas dizem respeito apenas ao caso do CDR de Itajaí e não devem ser generalizadas para outros conselhos visto que dizem respeito a uma realidade peculiar inscrita em uma região com formação histórica, cultural, política e social diferenciada das demais regiões do Estado de Santa Catarina.

Referências

AGRAWAL, A.; RIBOT, J. Analyzing decentralization: a framework with south asian and african cases. **Journal of Developing Areas**, v. 33, p. 473–502. 1999.

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**. v. 1, n. 18, p. 168-176, 2004.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**: novos métodos após a LC n.101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002.

ARRETICHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 31, n. 11, jun. 1996.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

CASTRO, D. P. de; GARCIA, L. M. **Contabilidade pública no Governo Federal**: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CHIZZOTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

CRUBELLATE, J. M. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, Art.20, jul./dez.2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.), **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DE VRIES, M. S. The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries. **European Journal of Political Research**. v. 38, p. 193-224, 2000.

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. v. 4, n. 15, p. 13-22, 2001.

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: latin american cases in comparative perspective. **American Political Science Review**. v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FRITZEN, S.; ONG, P. W. Decentralization in developing countries. **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Taylor & Francis Group, 2 ed. v. 1, p. 498-503, 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOULART, J. O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**. n. 69, p. 49-78, 2006.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **O&S**, n. 23, 2002.

KINZO, M. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**. v. 4, n. 15, p. 3-12, 2001.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 74, p. 5-10, ago. 1990.

MARTINS, M. F. et. al. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**. v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

PEREIRA, F. A.; OLIVEIRA, D. L. Gestão democrática: um princípio possível. **Gestão em Rede**. p.5. ago. 2006.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHNEIDER, A. Decentralization: conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**. v. 38, n. 3, p.32-56, 2003.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP-UNICAMP**. n. 48, 2000.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 7, n.3, p.431-442, 2002.

SPOSATI, A.; LOBO E. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 4, n. 8, p.366-378, out./dez., 1992.