

## O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios

**Carlos Alberto Gabrielli Barreto Campello**

### **Introdução**

No processo de amadurecimento democrático, a sociedade brasileira tem buscado e encontrado diversos mecanismos de controle do Estado. Destacam-se os mecanismos desenvolvidos para as áreas de saúde, através dos processos estabelecidos pelo SUS e pela rede de parceiras; os relacionados à área de assistência - notadamente os relacionados à infância; os da área da educação, ligados mais especificamente ao conselhos de educação (conselhos municipais, conselhos escolares, etc).

Porém, o processo geral de planejamento e execução orçamentária governamental não se apresenta assistido por mecanismos eficazes de controle e acompanhamento.

Este trabalho busca apresentar uma experiência de controle social não institucionalizado e realizado por agentes da sociedade civil em uma estrutura de rede, e que configura-se em uma alternativa viável de controle social.

O trabalho apresentará os meios formais estabelecidos de controle deste processo, as falhas inerentes à sua estrutura e buscará, na literatura atual, o embasamento que sustentará a escolha e defesa de um mecanismo de controle social através da formação de uma rede multi-organizacional.

Após apresentar as experiências de formação e de desempenho desta rede, o trabalho buscará destacar a configuração básica do processo de formação da rede e os papéis desempenhados pelos diversos agentes.

### **Mecanismos de Controle Formal das Contas Municipais**

O controle dos processos orçamentário e financeiro governamentais é constitucionalmente estabelecido e destaca o papel de três agentes institucionais: 1) o controle interno do Poder Executivo; 2) o controle externo pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores, nos municípios) como sendo a instância última de julgamento e 3) os Tribunais de Contas como auxílio ao Poder Legislativo.

O controle interno do Poder Executivo e o Tribunal de Contas ocupam-se de realizar o que se denomina de controle procedural, através do qual busca-se verificar a conformidade dos atos à legislação. Apesar de estar constitucionalmente definida, a busca por eficiência na organização pública ainda é nascente e de difícil monitoramento e controle por mecanismos burocráticos-legais como os realizados pelos Tribunais de Contas.

A Câmara, enquanto poder representativo, deveria exercer o controle subjetivo do Poder Executivo, verificando a adequabilidade da proposição e execução das ações governamentais com o programa de governo e a efetividade das ações, além de julgar se as possíveis desconformidades legais possuem legitimidade social para serem aceitas.

Na prática, porém, o controle exercido é apenas o de conformidade legal, e a esmagadora maioria das contas públicas municipais, mesmo apresentando desconformidade legal, não são sujeitas ao julgamento subjetivo, ficando apenas no julgamento político da conveniência.

De fato, o controle subjetivo não é exercido de forma ampla. É exercido, em algum grau, pela presença de ONG's e instituições privadas em alguns processos de produção social. Estas organizações, através de parceiras e processos descentralizadores de prestação de serviços públicos, associada à existência e ação de Conselhos representativos nas áreas em que estas atuam (educação, saúde e assistência, notadamente) garante, em algum grau, a melhoria dos processos de *accountability*, e ampliam o processo democrático nas decisões sobre políticas públicas.

Porém, o mecanismo de obtenção e gestão de recursos para a viabilidade governamental - o

processo tributário, orçamentário e financeiro do Estado - permanece sujeito apenas ao controle burocrático e institucional.

Pessoa (1999) sustenta que “a cultura do controle social é de difícil implementação, e destaca como fatores desta dificuldade: a falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis; dificuldade de acesso do cidadão ao Poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e pouco efetivos.”

Oliveira (1994) destaca que na forma como é exercida no Estado Brasileiro, "a função de controle não representa a legitimação da democracia e não revela as tendências modernizantes de abandono das normas clássicas, porque não se adequa à plena extensão dos direitos sociais, econômicos e culturais estabelecidos por uma nova construção da norma jurídica. A função de controle não acompanhou a última passagem histórica do Estado, que inaugurou uma sociedade democrática, cujos fundamentos incluem um controle participativo, transparente e efetivo". A autora conclui que o controle, na forma como atua, registra o descontrole, o ilegal e o incorreto e, algumas vezes, o ineficiente.

Mesmo com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de maio/2000), instituindo a necessidade de mecanismos básicos de gestão financeira e orçamentária, bem como a obrigatoriedade de prestação pública de contas, os mecanismos de controle social sobre a ação governamental nesta área ainda mantêm-se inadequados.

Como sustentação a este argumento, basta verificar a presença da sociedade nas audiências públicas. Mesmo em cidades como São Paulo, Campinas ou Ribeirão Preto a presença nas audiências restringe-se a alguns poucos vereadores da comissão de finanças, e a um número insignificante de pessoas da sociedade.

Tal desinteresse revela que a sociedade não possui instrumentos de controle social e aponta para a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que sejam mais eficiente no controle deste importante processo governamental.

Para Fernandes (2001), o complexo de normas relativas à gestão fiscal torna-se efetivo pela presença de um novo instrumento, que o autor denomina de *ato administrativo de alerta*. O ato administrativo de alertar consiste em um registro e comunicação por parte dos Tribunais de Contas ao gestor, de que algum limite podem estar sendo alcançado, e atua como medida preventiva, a ser utilizado em cinco hipóteses : a limitação do empenho, o limite de pessoal, condições de endividamento, inativos e pensionistas, e fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas. Este último, para ser aplicado, requer que sejam desenvolvidos instrumentos de gestão que não existem atualmente no Brasil, como sistemas de custos e um processo de planejamento explícito no qual constem metas e resultados dos programas.

Ressalte-se que apesar de representarem um avanço aos mecanismos formais de controle, os instrumentos de alerta também devem estar presentes nos arranjos de controle social.

Przewoski (1999) ao analisar o desenho da reforma do Estado sob a teoria do principal-agente destaca três tipos de relações: governos e agentes econômicos privados (regulação), políticos e burocratas (supervisão), e cidadãos e governo (responsabilização). O autor destaca duas características relevantes no contexto da organização estatal brasileira: 1)

existem fatores que levam a que os políticos e burocratas entrem em conluio, fazendo com que os objetivos sociais deixem de ser atingidos ou o sejam de forma ineficaz; 2) de forma única e sem paralelo no mundo das organizações privadas, o Estado possui a característica dos *agentes* (políticos eleitos) deterem a capacidade de decidir e regular a ação do *principal* e possuírem os mecanismos de coerção para subjugar-lo a estas regras. O autor, após discutir as formas existentes para regular essa relação, destaca que não existem mecanismos de controle prospectivos nas instituições democráticas, porém tal controle pode ser feito de forma retrospectiva. A *accountability* criaria nos governantes uma expectativa de que os eleitores possam acesso às informações, o que tornaria real a possibilidade de retaliação nos processos eleitorais futuros. Esse processo levaria a que os governos se responsabilizassem pelo resultado de suas ações.

O autor considera apenas os políticos eleitos como detentores do poder de regulação, porém Smith (1988) nos mostra que a burocracia não é neutra, e que atua como uma importante instituição política dentro do Estado, e nos mostra que a força de regulação da burocracia, além de não ser desprezível, em diversos casos, mostra-se muito superior à dos políticos eleitos. Desta forma, qualquer mecanismo de controle social deve, necessariamente, considerar o corpo burocrático do governo.

Bresser Pereira (1999), após diagnosticar a necessidade da reforma do aparelho do Estado e, de forma normativa, sugerir sua implementação através do Plano Diretor da Reforma do Estado, aponta como estratégia atual de defesa do interesse público e dos direitos de cidadania o aprofundamento da democracia. O autor destaca que para isto, é fundamental o desenvolvimento de um espaço público de controle social, complementando os mecanismos da democracia representativa.

### **O Controle Social**

A definição de controle social, a exemplo de outros conceitos, ainda não se cristalizou, tendo-se diversas alternativas de conceituação.

Na concepção de Carvalho (1996) "o termo controle social foi recentemente apropriado pelo senso comum que inverteu seu significado original estabelecido pela sociologia e pela psicologia. De conceito descritivo do processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais) transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado".

De acordo com Abramovay (2001) "a cooperação supõe alguma forma de pressão, constrangimento, em suma, daquilo que em sociologia se chama 'controle social'". O autor enfatiza que "o controle só é efetivo se os atores interiorizarem os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles. Existem sanções pela conduta 'desviante', mas elas só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importantes". Desta forma, presume-se que o controle social não é obtido baseado apenas em aspectos normativos-legais, mas depende de colaboração ou cooperação, e de um aprendizado contínuo.

Para Simionatto (2001) "o controle social, também denominado de democracia direta, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas."

Carvalho (2001) considera que, "no processo democratizante, a relação sociedade civil/Estado realiza-se no decurso dialógico, procedente da acessibilidade e cognição das informações sobre o Estado, percebidas na abrangência do seu comprometimento, da sua efetividade e da sua transparência.". O autor destaca que frente ao volume de informações geradas pelo Estado é necessário a construção de um sistema complexo, e que a obtenção destas informações "se dá através da contabilidade governamental e/ou dos complexos pareceres e acórdãos, sujeitos às peculiaridades de códigos e jargões técnico-profissionais

de difícil acesso, além dos círculos especializados da contabilidade Pública, da Administração Pública, da Economia, da Engenharia e do Direito Público", não conseguindo enriquecer o processo dialógico entre a sociedade civil e Estado, deixando a percepção de que o controle é exercido fora da circunscrição da cidadania, sendo de interesse apenas aos atores público-estatais e público-políticos.

Sobre a estrutura atual de controle externo, o autor enfatiza que "as cobranças acabam sendo dirigidas somente aos atores público-políticos, e não de igual modo ao Estado". Segundo Carvalho, o julgamento do ator público-político se dá enquanto gestor (multas, repreensões, etc) e enquanto personalidade (eleições), porém o Estado, enquanto resultado de um processo de formação permanece inquestionável. Nas palavras do autor "Se a prática do patrimonialismo dá a oportunidade ao ator público-político de locupletar-se com a coisa pública, a culpabilidade não se estabelece apenas neste ator, enquanto personalidade individual, mas também como instituição estatal, isto é, enquanto Estado, que, como tal, deve ser julgado e, se for o caso, repreendido, através da proposição de alterações do seu establishment", concluindo que é necessário uma ruptura do tratamento das informações sobre o Estado, tornando-as úteis para o processo dialógico.

Barbosa (2001) aponta que "a noção de "controle social" deriva da ampliação da esfera pública e do enfraquecimento dos limites Estado/sociedade. A discussão em torno do controle social tem aumentado diante da certeza de que é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal.". A autora destaca, ainda, que a idéia de controle social é inovadora porque se distancia da forma mediada - através da democracia representativa - e prescinde da participação imediata e direta da sociedade. A autora defende que para que os cidadãos exerçam o controle sobre o governo é necessário que haja acesso à informação, e que "quanto mais bem informada a população, terá ela melhor condições de exercer controle sobre a atuação de seus administradores".

### **Alternativas ao Controle Formal**

Torna-se necessário desenvolver capacidades para atuarem em um cenário que reflita as condições de opacidade informacional presente na sociedade brasileira.

Uma abordagem possível é a que Kliksberg (1996) denomina gerência inter-governamental, cujo modelo envolve a configuração de redes organizacionais que teriam como base de coesão a identificação de sinergias e de projetos comuns em campos críticos. Trata-se de pensar uma rede de organizações que gradualmente desenvolvam a capacidade de atuar interativa segundo a concepção de que as relações inter e intra-governamentais ocorrem em redes inter-organizacionais e não entre unidades organizacionais autônomas.

Nuria (1998) mostra que este conceito apoia-se no projeto habermasiano no qual a criação de associações autônomas informais - que possam levar à formação democrática de opinião de temas relevantes para toda a sociedade através do debate público - pode pressionar o Estado. Tal configuração, conforme a autora destaca, não parece ser suficiente para a ampliação da esfera pública, porém, a participação dos agentes sociais em redes de controle permite a acumulação de legitimidade necessária para examinar e questionar a autoridade da administração pública.

A autora, citando March/Olsen, destaca que o papel a ser desempenhado é elemento fundamental pois "dado que uma grande parte da operação do governo inclui-se na categoria de, nem rotineiramente disponível para o público, nem completamente proibida, a *accountability* democrática depende de uma estrutura institucional a ser garantida pela efetividade de vários auditores independentes.

Tradicionalmente este papel de auditor tem sido atribuído aos parlamentares, aos partidos políticos e aos meios de comunicação. Esta estrutura institucional, porém, enfrenta um duplo

desafio : democratizar-se ela própria e ampliar-se para incluir a participação dos cidadãos.

### ***Experiências de Formação da Rede de Controle Social em Ribeirão Preto***

A experiência que se busca relatar é a utilização do mecanismo de formação de uma rede capaz de realizar o controle social dos processos orçamentários e financeiros governamentais.

Não trata-se de apresentar um modelo de controle social, mas destacar algumas características que apontam para uma experiência a ser debatida e discutida como sendo válida e eficaz de controle social.

A rede formada por esse mecanismo não possui caráter permanente, sendo que os agentes participantes assumem papéis distintos na configuração de rede em momentos específicos. Neste relato, destacaremos a experiência de formação da rede em 5 momentos no município de Ribeirão Preto.

Como agente social com função permanente no processo de controle social, tem-se o Instituto do Setor Público e Cidadania - ISP&C, criado em função da necessidade de acompanhar e traduzir para uma linguagem mais acessível os balanços e demonstrativos públicos.

#### ***Momento 1***

A promulgação da Lei 101, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tornou obrigatória a realização de audiências públicas pelo governo municipal de forma a demonstrar a aderência da execução fiscal aos planos. Esta foi a primeira oportunidade em que a rede de controle foi formada. O processo de formação da rede iniciou-se quando da prestação de contas em audiência pública referente ao primeiro quadrimestre de 2001.

Nessa oportunidade, perante alguns vereadores de oposição, o ISP&C questionou a inadequação da forma e conteúdo apresentada. O questionamento envolveu a falta de metodologia por parte do executivo para apresentação dos valores, a ausência de valores de previsão para fixação das metas para os quadrimestres posteriores, a ausência de explicações sobre os gastos públicos, a falta de integração entre os relatórios publicados bimestralmente com os valores dos quadros de gestão fiscal, e o foco dado à audiência de apenas fazer cumprir uma determinação legal.

Com a crítica tornada pública através dos órgãos de imprensa, tanto escrita quanto falada, o executivo sensibilizou-se e aceitou as sugestões para o desenvolvimento de uma metodologia padrão para a apresentação das contas.

Pode-se verificar que a cooperação foi obtida por intermédio da pressão exercida pela imprensa, e por um possível receio por parte da administração pública de que houvesse alguma repercussão negativa.

Neste primeiro momento a rede de controle social foi formada apenas pelo ISP&C, pelos órgãos de imprensa e por alguns vereadores da oposição.

#### ***Momento 2***

Quando da próxima prestação em audiência pública referente ao 2º quadrimestre de 2001, o ISP&C já havia alertado a sociedade da proximidade da audiência, e os órgãos da imprensa imediatamente procuraram analisar os dados e a própria apresentação realizada.

Alguns representantes do Conselho de Orçamento Participativo e presidentes de associações de bairro haviam comparecido em busca de explicações sobre os investimentos realizados e os por realizar em suas bases. Nesta audiência, e em função da sistematização da apresentação, foi possível identificar uma série de inconsistências.

Foram constatadas incoerências nos valores, não foram realizadas previsões para os quadrimestres seguintes, os valores estabelecidos como metas não foram alcançados e não foram dadas explicações coerentes sobre as motivações dos desvios, tampouco sobre as ações corretivas que seriam tomadas.

Ficou claro a todos os participantes que havia a necessidade de melhorar o processo ajustando-o para que as previsões dos valores futuros fossem apresentados, bem como garantir coerência com os valores já realizados.

Assim, nesta segunda oportunidade de formação, a rede de controle passou a contar com uma maior número de participantes : o ISP&C, a imprensa, maior número de vereadores, e representantes da sociedade civil organizada.

### **Momento 3**

A terceira situação em que a rede de controle formou-se ocorreu ao final do exercício de 2001, quando o executivo enviou a Câmara Municipal um projeto de lei realizando uma importante alteração tributária : a alteração da planta genérica de valores, base para cálculo do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbano).

O instituto questionou publicamente os vereadores e o poder executivo sobre este projeto, destacando a incompatibilidades na metodologia utilizada no levantamento dos valores e a forma de escalonamento apresentada para a atualização dos valores. A proposta apresentada realizava a correção de uma só vez, aumentando os valores em média 100%, com um número considerável chegando a 300% .

A repercussão dada pela imprensa a este questionamento fez com que diversos agentes sociais que possuíam interesse direto nesta questão (sindicato da construção civil, fiesp, sindicato das imobiliárias, associações de bairros) se aproximassem do instituto e fosse iniciado um intenso processo de discussão do assunto, buscando sensibilizar o legislativo e o executivo sobre a necessidade de rever e alterar o projeto. Inclusive uma associação de engenheiros questionou a competência técnica dos contratados para executar tal levantamento.

Tal tentativa, apesar da repercussão dada pela imprensa, não mostrou-se suficiente para atingir o objetivo proposto, que era a não aprovação do projeto, que ao final foi aprovado pela Câmara e promulgada pelo executivo.

Os agentes sociais, frente à insensibilidade dos poderes, trouxe para a rede de controle um novo elemento, a promotoria pública. Foi feito o ingresso de uma ação civil pública contra a referida lei, cujo efeito foi a limitação do aumento a 150%.

Deve-se ressaltar que no processo de discussão foi descoberta uma inconsistência entre a lei publicada e o texto votado no plenário, o que evidenciou uma fraude no processo de votação do Projeto de Lei, gerando um outro processo, desta vez criminal, contra dois vereadores

A ampliação de agentes participando da rede trouxe legitimidade ao debate, e o resultado prático da atuação da rede de controle social neste processo, foi trazer, tanto aos poderes legislativo e executivo, quanto aos agentes sociais envolvidos, a percepção da capacidade de intervenção que essa rede articulada possui, com poder de atuação muito superior a que seria obtida pela atuação individual dos participantes.

### **Momento 4**

A ocasião seguinte de formação da rede surgiu quando o executivo enviou, no dia 29 de dezembro de 2002, um projeto de lei alterando as alíquotas e os valores fixos referentes ao ISSQN (Imposto sobre a prestação de Serviços de Qualquer Natureza).

Assim como nas experiências anteriores, o instituto questionou as alterações, notadamente pela pouca transparência dada ao projeto. Porém, o processo de formação da rede de controle foi ativado pelos órgãos de imprensa, os quais por iniciativa própria, procuraram os agentes sociais que poderiam ter interesse nesta questão.

Houve um processo de aglomeração espontânea à discussão realizada pelo ISP&C, com a participação de órgãos representativos de classes (sindicatos e associações de médicos, advogados, engenheiros e arquitetos, economistas, dentre outros), de vereadores, e

novamente da promotoria pública. Novamente o resultado obtido foi um grau e amplitude de discussão pública que questionou, de modo importante, a própria legitimidade do projeto. Desta forma, pode-se auferir que houve um certo aprendizado por parte dos agentes sociais, quanto à capacidade de mobilização e de discussão quando ocorre a formação da rede de controle social.

Pode-se, a título de um exercício de abstração e de sugestão para futuros debates sobre o assunto, destacar algumas observações, notadamente sobre o processo de formação da rede de controle e sobre diversos papéis desempenhados pelos agentes participantes.

Cabe distinguir os agentes que envolvem-se na rede de controle em institucionais e sociais. Dentre os agentes institucionais, destacam-se os que possuem responsabilidade definidas pelas normas legais no processo de controle.

Tem-se o controle interno do executivo, os Tribunais de Contas, a Câmara de Vereadores e a Promotoria Pública. Dentre os agentes sociais pode-se ressaltar os órgãos de imprensa, as associações e sindicatos de classe, as associações de bairros, e organizações da sociedade civil em geral.

Outra observação importante é que os participantes adotam uma postura de coesão muito forte, assumindo o posicionamento dado pela discussão em grupo, independentemente do posicionamento individual de um agente ou de seu interesse.

Essa postura permite diferenciar a atuação da rede de controle social da atuação dos agentes que buscam realizar lobby. O foco da atuação da rede é o interesse público, e a finalidade básica é a discussão pública e democrática das situações. O lobby normalmente é realizado por interesse próprio, e a finalidade é a obtenção de alguma situação mais favorável ao grupo de interesse.

#### **Momento 5**

A quarta experiência de formação da rede ocorreu quando da audiência referente ao terceiro quadrimestre de 2002, o qual somente ocorre em fevereiro de 2003. O interesse neste evento foi destacado pelos membros do ISP&C pois referia-se ao exercício de 2002 como um todo, e pelo fato de um novo secretário da fazenda estar assumindo.

Na oportunidade o ISP&C acionou a imprensa antecipadamente e alguns vereadores de oposição. Com a chamada pública à audiência, formou-se um bloco de vereadores de posição na audiência com a finalidade de “proteger” o executivo de possíveis críticas.

De fato, a impressão que se tem é que o executivo e sua base aliada sempre assumem uma postura não colaborativa perante as audiências públicas, como se tal processo fosse de humilhação pública e não de prestação de contas. Observa-se, desta forma, que o processo de aprendizado foi interrompido com a mudança de secretário, e mesmo contando com uma equipe constante de servidores públicos o poder executivo e a base aliada não absorvem aprendizado de cidadania.

A audiência mostrou-se sem utilidade pois o novo secretário não possuía conhecimentos técnicos suficientes e não conhecia a realidade das contas municipais.

Esse fato desperta para uma incoerência no processo de tomadas de contas : a ausência do corpo técnico burocrático com participação ativa nas audiências. Chama-se a atenção para o fato de que a prestação de contas em audiência pública deveria ser um ato administrativo mais que político, ainda mais se forem considerados os momentos de alternância de poder, notadamente os realizados no primeiro quadrimestre que se refere ao último quadrimestre do exercício anterior, no qual os novos políticos devem prestar contas de ações realizadas pelos seus antecessores.

Com a presença da imprensa e dos vereadores de oposição, não foi possível ao executivo apenas cumprir o papel de apresentar a audiência e cumprir as formalidades legais. Foi necessário marcar uma nova audiência a ser apresentada no prazo de 30 dias.

Nesta nova audiência o secretário, sem experiência específica nos processos fazendários, mostrou-se sem condições de realizar uma prestação de contas.

Apesar do controle social ter sido prejudicado, mostrou-se ao menos que o processo possui a capacidade de realizar a pressão, o que fica claro ao verificar que o executivo e o legislativo ficaram absolutamente constringidos com os acontecimentos, o que certamente, levará a uma melhoria no processo.

### **Processo de Formação da Rede de Controle Social**

Os mecanismos de controle de controle social, que ocorre de forma conjunta com a formação da rede, parece seguir uma seqüência de etapas bem definidas para as diversas experiências descritas.

A figura 1 ilustra o processo.

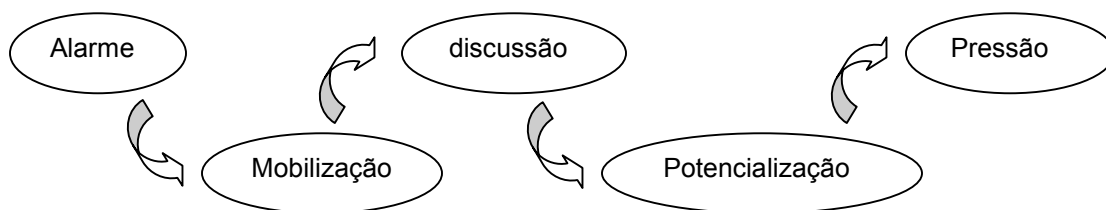


Figura 1. Processo de formação da rede

Em um primeiro momento um agente inicia uma discussão sobre algum assunto que supõe-se, seja de interesse público. Pode-se identificar que normalmente é um agente que realiza algum monitoramento, e que aciona uma espécie de **alarme** ao detectar a necessidade da discussão.

Há, então, um processo de **mobilização** de diversos agentes que possuem algum interesse na discussão ou propósito apresentado. Este processo de mobilização ocorre à medida que os veículos de imprensa divulgam a existência da situação, além da mobilização realizada pelos próprios agentes através de seus relacionamentos pessoais e institucionais.

Segue-se, a partir da mobilização dos agentes, um processo de **discussão**, no qual identifica-se claramente quais os interesses de cada participante do processo, e mais especificamente qual o interesse público na situação. Esse processo de discussão é público e normalmente realizado de forma conjunta entre os participantes através de reuniões de debate, e de modo individual por cada agente nos órgãos de imprensa e em suas respectivas bases de apoio.

Há um momento em que as discussões convergem e a partir deste ponto passa-se a uma etapa de **potencialização**. Nesta etapa envolve-se a promotoria pública, os órgãos de imprensa, a Câmara de Vereadores e o Executivo na discussão, sempre realizada de forma aberta e pública.

O processo de potencialização envolve demonstrar a legitimação do movimento e a capacidade de exercer **pressão** sobre o executivo e o legislativo.

As etapas não possuem tempos estimados, tampouco são delineadas claramente pelos participantes, pois dependem da dinâmica de cada etapa, da complexidade da situação, do número de participantes, das disponibilidades de recursos, dentre outros fatores.

### **Papéis na rede de controle social**

Outra observação a ser feita, diz respeito aos papéis assumidos durante o processo. Os papéis representam o comportamento dos diversos agentes durante o processo de formação da rede.



Observa-se a presença de um **monitoramento**, que pode ser contínuo ou intermitente, e é cumprido por diversos agentes conforme as situações vão se configurando. No caso da existência de um agente social ou organização com esta finalidade, como o ISP&C no caso em estudo, o papel de monitoramento é exercido continuamente por este agente. Pode-se inferir que dois agentes possuem um potencial natural para realizar o monitoramento : os órgãos da imprensa e os políticos.

O agente que realiza o monitoramento é responsável por iniciar o processo de formação da rede de controle social através do *alarme*.

Observa-se também a existência de um agente **catalisador**, responsável por reunir ou mobilizar os agentes interessados. Neste estudo, este papel foi cumprido pelo ISP&C, exceto na terceira experiência, na qual o papel de mobilizador foi realizado pelos órgãos da imprensa. O papel do agente catalisador é realizar a etapa de *mobilização*.

Outro papel considerado de vital importância na formação e atuação da rede de controle é o de **difusor**. Este papel é cumprido por todos os agentes de forma individualizada, mas de forma especial pelos órgãos da imprensa.

Pode-se inferir uma tendência a que os agentes passem a desempenhar uma multiplicidade de papéis, notadamente os de monitoramento, de catalisador e de difusor. Com a multiplicidade dos papéis, uma tendência natural é a de ampliação do número de agentes participantes, o que fornece maior legitimidade à discussão.

### **Conclusões**

Foi verificado que não há possibilidade de obter um mecanismo de controle social a ser realizado por uma instituição e que seja efetivo e legítimo.

Torna-se necessário que a própria sociedade desenvolva os mecanismos de controle social. Este trabalho apresentou a experiência de um mecanismo de formação em rede voltado para realizar o controle social no processo de planejamento e execução orçamentária.

Pela descrição das experiências, pode-se verificar que o processo de controle não apresenta efetividade, posto que não se obtém ainda respostas desejadas do poder público, nem ao menos no que se refere ao processo de apresentação das contas públicas, quiçá no que diz respeito ao processo de planejamento governamental. Porém, acredita-se que pela prática, os agentes envolvidos participam de um processo de conhecimento compartilhado que levará à melhoria de todos os demais processos. Ao aumentar a capacidade dos agentes, espera-se que ocorra uma melhoria contínua das relações entre Estado e sociedade.

Pode-se inferir das experiências, que no que se refere ao processo de planejamento e acompanhamento orçamentário, o objetivo do controle social é obter do Estado e dos agentes um amadurecimento que permita, mais do que prestar contas e verificar se metas fiscais estão sendo atingidas, a realização de uma gestão antecipada de riscos e uma transformação na forma de dialogar com a sociedade. Da experiência, verifica-se que para atingir tal amadurecimento, será necessário focalizar o controle sobre o Estado e sua máquina burocrática, ao invés de tentar realizar o controle sobre os políticos.

Estes, devem se sentir pressionados pela possibilidade de retaliação nos processos eleitorais futuros, levando-os a se responsabilizarem pelo resultado de suas ações, conforme descreve Przewoski (1996).

Este processo de formação da rede através de agentes independentes cumprindo papéis que não os institucionalmente estipulados mostrou-se adequado principalmente por demonstrar algumas características interessantes : 1. legitimação da ação; 2. aprendizado coletivo; 3. transparência; 4. mecanismo de melhoria contínua dos processos.

Tais características permitem que o mecanismo de controle social através da rede acompanhe a complexidade do sistema, incorpore a linguagem e termos técnicos utilizados tornando-os familiar aos agentes que participam, e dificulte a tomada do espaço de controle

por agentes que defendam interesses próprios.

Assim, esta estrutura apresenta, conforme destaca Nuria (1998), a um processo que possa levar à formação democrática de opinião através do debate público, e que pode pressionar o Estado.

Assume-se que na esfera local, a atuação em rede permita que a ação desencadeada faça surgir micropráticas que levem a alterações de segunda ordem - ou fenoestruturais conforme conceitua Matus (1993) - ou seja, no comportamento dos agentes institucionais, as quais, ao longo do processo, e tornando-se parte deste, permitam a realização de alterações de primeira ordem –genoestruturais, no modelo de Matus. Estas alterações permitiriam, espera-se, uma expansão dos espaços públicos, levando ao aprofundamento da democracia.

## **Bibliografía**

- Abramovay, Ricardo, *O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural*, <http://www.dataterra.org.br/Semce/abramovay.htm> (acesso 11/09/2001)
- Barbosa, Sandra Pires, *Direito à informação e controle social*, <http://www.teiajuridica.com/gl/infcont.htm> (acesso 12/03/ 2002)
- Bernado Kliksberg, *-A modernização do Estado para o desenvolvimento social - algumas questões chave*”, RAP, FVG, Rio de Janeiro, 30 (1), Jan/Feb, 1996
- CARVALHO, Antônio Ivo; *Controle social: aparato regulatório e práticas emancipatórias*; in V Conferência Municipal de Saúde de BH: Caderno de textos. Belo Horizonte, 1996.
- Carvalho, José T., *Acessibilidade às informações do controle externo : um instrumento para o controle social do Estado*, <http://www.tcu.gov.br> (acesso 11/09/2001)
- Fernandes, Jorge U.J., *O Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o controle da responsabilidade Fiscal*, <http://www.tcu.gov.br> (acesso 11/09/2001)
- Jannuzzi, Paulo de Martino, *Repensando a prática de uso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*,
- Matus, Carlos. *Política, planejamento & governo*. IPEA, Brasília, tomos I e II, 1993.
- Nuria Cunill Grau, *Repensando o Público Através da Sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, trad. Carolina Andrade, Rio de Janeiro : Revan; Brasília; DF : ENAP; 1998
- OLIVEIRA, TELMA ALMEIDA DE , *O controle da eficácia da administração pública*, Tese de Mestrado, UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 1994
- Pereira, L.C. Bresser, Wilhelm, Jorge, Sola, Lourdes, *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo : Ed. UNESP; Brasília, DF : ENAP; 1999
- Pessoa, Mário Falcão, *Fundamentos para uma Política de Promoção da Ética na Administração Pública*, mimeo (Palestra), 1999
- Przewoski , Adam, *Sobre o desenho do estado : uma perspectiva agent x principal in* Pereira, L.C. Bresser, Spink Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, 3ed; Rio de Janeiro; Ed. FGV; 1999
- Simionatto, Ivete , *Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão*, em [www.artnet.com.br/gramsci/texto1.html](http://www.artnet.com.br/gramsci/texto1.html) (acesso 3/12/ 2001)
- Smith, B.C., *Bureaucracy and Political Power*, WheatSheaf Books LTD, Great Britain; 1988

### **Resenha Biográfica**

Carlos Alberto Gabrielli Barreto Campello é Engenheiro Mecânico pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, e Administrador de Empresas pela Universidade de São Paulo – FEA/USP/RP. É doutorando do programa de pós-graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

Professor na disciplina de Administração Financeira e Orçamentária na Universidade de Franca – UNIFRAN, nas disciplinas de Administração Financeira e Planejamento Estratégico na UniCOC, e do curso de especialização latu senso MBA-Administração, na disciplina Gestão Pública, da Fundace. Participa do Instituto para ensino e pesquisa da Administração – Inepad e atua como vice-presidente de uma organização não-governamental, o Instituto do Setor Público e Cidadania – ISP&C, entidade voltada ao controle do governo municipal e ao ensino sobre leitura e interpretação dos demonstrativos públicos municipais.

Celular: (16) 9715 9110; e-mail : [bcampelo@terra.com.br](mailto:bcampelo@terra.com.br); web : [www.isp.org.br](http://www.isp.org.br)

Endereço : Rua Manoel Ache, 126, Jdm Irajá,  
Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil, CEP 14020-590