



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA

MAURO SÉRGIO BOPPRÉ GOULART

**PARTICIPAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO CONTROLE SOCIAL DO
ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE ITAJAÍ**

SALVADOR
2011

MAURO SÉRGIO BOPPRÉ GOULART

**PARTICIPAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO CONTROLE SOCIAL DO
ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE ITAJAÍ**

**Tese apresentada ao Curso de Doutorado da Escola de
Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.**

Orientador: Prof. José Francisco Salm, PhD.

**SALVADOR
2011**

Escola de Administração - UFBA

G694 Goulart, Mauro Sérgio Boppré
Participação e *accountability* no controle social do orçamento público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí / Mauro Sérgio Boppré Goulart. - 2011.
226 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm.
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2011.

1. Conselho de desenvolvimento regional de Itajaí – Estudo de casos.
2. Controle social. 4. Orçamento regional – Participação dos cidadãos – Itajaí (SC). 5. Responsabilidade (Direito). 6. Desenvolvimento rural – Itajaí (SC). 7. Sociedades civis. 8. Participação social.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 336.01481

MAURO SÉRGIO BOPPRÉ GOULART

**PARTICIPAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO CONTROLE SOCIAL DO
ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE ITAJAÍ**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de dezembro de 2011.

Banca Examinadora

Prof. José Francisco Salm, Ph.D – Orientador
Doutor em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia, (USC-EUA)
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho
Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV)
Universidade de São Paulo

Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D
Doutor em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia, (USC-EUA)
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Dr. Hans Michael Van Bellen
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (CTC-
UFSC) com realização de doutorado modalidade Sandwich pela Universität Dortmund
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho
Doutor em Regional Planning pela LSE- University of London, UK
Universidade Federal da Bahia

A

Monique, minha esposa, pelo amor e companheirismo demonstrados em todos os momentos vivenciados na trajetória desse trabalho.

Júlia, minha filha, pela alegria e brincadeiras que me renovaram constantemente as forças e me fizeram crer em um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela inspiração e força necessárias a conclusão de mais essa etapa de minha vida.

Aos familiares e amigos que contribuíram para o sucesso dessa empreitada.

Ao Prof. José Franciso Salm pela orientação e amizade.

Aos Professores Fernando de Souza Coelho, Francisco Gabriel Heidemann, Hans Michael Van Bellen e José Antonio Gomes de Pinho pela valiosa contribuição como integrantes da banca examinadora.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pelo apoio, infra-estrutura e qualidade dos seus professores, pesquisadores e funcionários.

A Coordenação de Mestrado do Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas (ESAG), pelo apoio e infra-estrutura oferecidos.

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) pelo apoio e investimento na minha qualificação profissional.

A Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina pelo apoio oferecido à realização desse trabalho.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itajaí pela abertura e receptividade oferecidas à realização desse trabalho.

A todos os entrevistados conselheiros do CDR de Itajaí e gestores da SDR de Itajaí pelo tempo disponibilizado, generosidade e confiança em prestarem seus depoimentos para realização dessa pesquisa.

A Gabriela Ribeiro pelo incansável trabalho realizado na transcrição das entrevistas.

A todos aqueles que de alguma maneira, direta ou indiretamente, auxiliaram na concretização desse trabalho.

Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.

Cora Coralina

GOULART, Mauro Sérgio Boppré. Participação e *accountability* no controle social do orçamento público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí. 226 f. il. 2011. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RESUMO

Este estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa-interpretativa acerca do controle social compartilhado exercido pelo Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado. Foram utilizados dados quantitativos com o intuito de corroborar os levantamentos qualitativos. O objetivo geral dessa pesquisa foi avaliar a eficácia política do controle social compartilhado exercido pelo CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010. A pesquisa estabelece a relação entre duas dimensões-chave para o controle social: participação e *accountability*. A imbricação dessas duas dimensões-chave possibilitou o aprofundamento e expansão do conhecimento acerca do controle social compartilhado do orçamento público exercido pelo CDR de Itajaí. O método utilizado nessa pesquisa foi o estudo de caso único e exploratório com enfoque holístico. Foram utilizados três procedimentos para a coleta de dados: observação participante, análise de documentos e entrevistas em profundidade. Optou-se pela utilização de diferentes fontes de dados e informações para realizar uma triangulação com o objetivo de afirmar a confiabilidade e validade dos achados de pesquisa e aumentar o grau de consistência interna do estudo de caso. As entrevistas em profundidade foram realizadas com três tipos de grupos sociais relevantes para essa pesquisa: a) os conselheiros do CDR de Itajaí; b) os membros dos Comitês Temáticos do CDR de Itajaí; e c) os gestores da Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR de Itajaí. Para a realização da análise dos dados coletados optou-se pelo uso de dois métodos: a análise de conteúdo e a análise do discurso coletivo. A pesquisa revelou que a experiência do CDR de Itajaí aponta para um salto na institucionalização da democracia, mas na prática ainda tem um longo percurso antes de se constituir em uma realidade em termos de eficácia política do controle social compartilhado. Existe a necessidade do desencadeamento de ações mobilizadoras concretas de grupos e entidades da sociedade civil organizada para o fortalecimento da participação no CDR de Itajaí. Essa constatação lança o desafio para que a sociedade civil organizada se qualifique para atuar estrategicamente no sentido político e educativo. O desconhecimento das fontes de onde provem as verbas que financiam os programas e projetos, o desconhecimento do plano de desenvolvimento regional e do orçamento regionalizado, além da dificuldade de analisar o relatório de prestação de contas, denota a falta de transparência na aplicação dos recursos públicos. É necessário ampliar o processo de socialização das informações junto aos conselheiros para promover o *empowerment* dos diferentes representantes da sociedade civil e do poder público municipal. Além disso, atuação do CDR de Itajaí no período estudado em pouco alterou a lógica do investimento público na região. É preciso que o CDR se constitua em uma arena de debates caracterizada pelas tensões e conflitos da região capazes de produzir uma dinâmica transformadora dos processos histórico-sociais.

Palavras-chave: 1. Conselho de desenvolvimento regional de Itajaí – Estudo de casos. 2. Controle social. 4. Orçamento regional – Participação dos cidadãos – Itajaí (SC). 5. Responsabilidade (Direito). 6. Desenvolvimento rural – Itajaí (SC). 7. Sociedades civis. 8. Participação social.

GOULART, Mauro Sérgio Boppré. Participation and *accountability* in the social control of public budget: the case of the Regional Development Council of Itajaí. 226 pp. ill. 2011. Thesis (Doctorate) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

This study deals with a qualitative-interpretative research on the shared social control exercised by the Regional Development Council - RDC of Itajaí in the process of allocating funds and implementing the budget regionalized. Quantitative data were used in order to corroborate the qualitative surveys. The overall objective of this research was to evaluate the policy of shared social control exercised by the RDC of Itajaí in the allocation process and application of regionalized budget funds in the period 2008 to 2010. The study establishes the relationship between two key dimensions of shared social control: participation and accountability. The overlapping of these two key dimensions allowed for the deepening and expansion of knowledge about the shared social control exercised by the public budget RDC of Itajaí. The method used in this research was the single case study exploratory and holistic approach. We used three procedures for data collection: participant observation, document analysis and interviews. We opted for the use of different sources of data and information to perform a triangulation in order to affirm the reliability and validity of research findings and increase the degree of internal consistency of the case study. The in-depth interviews were conducted with three types of social groups relevant to this research: a) the directors of the RDC of Itajaí, b) members of the thematic committees RDC, and c) the managers of the Department of Regional Development - DRD of Itajaí. For the analysis of the data collected it was decided to use two methods: content analysis and analysis of collective discourse. The survey revealed that the experience of Itajaí RDC points to a jump in the institutionalization of democracy, but in practice still has a long way before they constitute a reality in terms of political effectiveness of shared social control. There is a need for mobilizing concrete actions trigger groups and entities of organized civil society to strengthen the participation in the RDC of Itajaí. This finding launches challenge to organized civil society to qualify to act strategically in political and educational. The lack of sources from which the funds that finance the programs and projects, unfamiliarity with the regional development plan and budget regionalized, it was difficult to consider the report of accountability, underscores the lack of transparency in the use of public resources. It is necessary to expand the process of socialization of information to the directors to promote the empowerment of different representatives of organized civil society and the municipal government. In addition, performance of the RDC of Itajaí in the study period did not change the logic of public investment in the region. It is necessary that the RDC is constituted in an arena of debate characterized by tensions and conflicts in the region capable of producing a dynamic transformation of the social-historical processes.

Keywords: 1. Regional development council of Itajaí – Case studies. 2. Social control 4. Regional Budget – Citizen participation – Itajaí (SC). 5. Liability (Law). 6. Rural development – Itajaí (SC). 7. Civil societies. 8. Social participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo teórico-lógico	87
Figura 2 – Modelo de coleta de dados	93
Figura 3 – Mapa de Santa Catarina	113
Figura 4 – Mapa dos municípios que compõem a região administrativa da SDR de Itajaí	117
Figura 5 – Organograma da SDR de Itajaí	119
Gráfico 1 – Partidos políticos dos Prefeitos Municipais integrantes do CDR de Itajaí nos mandatos dos quadriênios 2005-2008 e 2009-2012	125
Gráfico 2 – Partidos políticos dos Presidentes de Câmara de Vereadores integrantes do CDR de Itajaí nos mandatos dos biênios 2007-2008 e 2009-2010	127
Gráfico 3 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2008	128
Gráfico 4 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2009	130
Gráfico 5 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2010	131
Gráfico 6 – Alocação por função do governo no período de 2008 a 2010	136
Gráfico 7 – Alocação por município beneficiado no período de 2008 a 2010	137
Gráfico 8 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2008	138
Gráfico 9 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2009	138
Gráfico 10 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2010	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Conselheiros do CDR de Itajaí selecionados para entrevista	99
Tabela 2 – Gestores da SDR de Itajaí selecionados para entrevista	99
Tabela 3 – Ordenamento legal da reforma administrativa do Estado de SC	117
Tabela 4 – Indicadores sócio-econômicos da região administrativa da SDR de Itajaí	118
Tabela 5 – Orçamento da SDR de Itajaí no período de 2008 a 2010	120
Tabela 6 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR1	140
Tabela 7 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR2	141
Tabela 8 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR3	142
Tabela 9 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR4	143
Tabela 10 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR5	144
Tabela 11 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD1	145
Tabela 12 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD2	146
Tabela 13 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD3	147
Tabela 14 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD4	149
Tabela 15 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD5	150
Tabela 16 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD6	150
Tabela 17 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD8	151
Tabela 18 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR1	153
Tabela 19 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR2	154
Tabela 20 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR3	155
Tabela 21 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR4	156
Tabela 22 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR5	157
Tabela 23 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR6	157
Tabela 24 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT1	158
Tabela 25 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT2	159
Tabela 26 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT3	160
Tabela 27 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT4	160
Tabela 28 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT5	161
Tabela 29 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT7	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia da participação de Arnstein	56
Quadro 2 – Tipologia da participação de Pretty	59
Quadro 3 – Tipologia da participação de White	60
Quadro 4 – Tipologia de argumentos de congruência	65
Quadro 5 – <i>Continuum</i> da participação e eficácia política do controle social	66
Quadro 6 – Tipologia de <i>accountability</i> de Day e Klein	74
Quadro 7 – Tipologia de <i>accountability</i> de Behn	75
Quadro 8 – Tipologia de <i>accountability</i> de Romzek e Dubnick	76
Quadro 9 – Tipologia de <i>accountability</i> de Kaldor	77
Quadro 10 – <i>Continuum</i> da <i>accountability</i> e eficácia política do controle social	81
Quadro 11 – Caracterização dos limites temporais da pesquisa	86
Quadro 12 – Classificação dos documentos oficiais	96
Quadro 13 – Dimensão participação e suas subdimensões e indicadores de análise	101
Quadro 14 – Dimensão <i>accountability</i> e suas subdimensões e indicadores de análise	103
Quadro 15 – Categorias de análise da participação política	106
Quadro 16 – Categorias de análise da <i>accountability</i> da administração pública	107
Quadro 17 – Principais atividades econômicas da região administrativa da SDR de Itajaí	118
Quadro 18 – Reuniões realizadas pelo CDR de Itajaí no período de 2008 a 2010	122
Quadro 19 – Prefeitos membros do CDR de Itajaí em 2008	124
Quadro 20 – Prefeitos membros do CDR de Itajaí em 2009 e 2010	124
Quadro 21 – Presidentes de Câmaras de Vereadores membros do CDR de Itajaí em 2008	125
Quadro 22 – Presidentes de Câmaras de Vereadores membros do CDR de Itajaí em 2009 e 2010	127
Quadro 23 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2008	128
Quadro 24 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2009	129
Quadro 25 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2010	130
Quadro 26 – Comitês temáticos constituídos no período de 2008 a 2010	132

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores
ADR	Agência de Desenvolvimento Regional
ADRVALE	Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Tijucas e Itajaí Mirim
AMFRI	Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí
BADESC	Agência de Fomento do Estado de SC S.A.
CDL	Câmara de Diretores Logistas
CDR	Conselho de Desenvolvimento Regional
CIASC	Centro de Informática e Automação do Estado de SC S.A.
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de SC
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CESFI	Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí
FDRI	Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de SC
FORUMCAT	Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional
ONG	Organização não governamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICR	Instituto Celso Ramos
IEL/SC	Instituto Euvaldo Lodi de SC
IFES	Instituto Cenecista Fayal de Ensino Superior - Itajaí/SC
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OR	Orçamento Regional/Regionalizado
PCD	Plano Catarinense de Desenvolvimento
PCDRS	Plano Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PARLAAMFRI	Parlamento da Macro-Região da Foz do Rio Itajaí
PEMTI	Plano Estratégico de Marketing Turístico Integrado
PLAMEG	Plano de Metas do Governo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PRODEC	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense
PROFDM	Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal
SC	Santa Catarina
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDM	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de SC

SDS	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de SC
SEBRAE/SC	Serviços de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de SC
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda de SC
SETCOM	Set de Comunicação – Itajaí/SC
SEITEC	Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura
SIGEF	Sistema Integrado de Gestão Fiscal da SEF
SPG	Secretaria de Estado do Planejamento de SC
TRE/SC	Tribunal Regional Eleitoral
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 APRESENTAÇÃO DA TESE	18
1.1.1 Contextualização do tema	18
1.1.2 Escopo e objetivos do estudo	21
1.1.3 Justificativa e relevância da pesquisa	22
1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS DO CONTROLE SOCIAL	25
2.1.2 Controle social na ciência social	25
2.1.3 Controle social na ciência política	35
2.1.3.1 <i>Controle do Estado sobre a sociedade civil</i>	36
2.1.3.2 <i>Controle da sociedade civil sobre o Estado</i>	39
2.1.3.3 <i>Controle compartilhado entre Estado e sociedade civil</i>	42
2.1.3.3.1 <i>Visão de Jürgen Habermas</i>	43
2.1.3.3.2 <i>Visão de Robert A. Dahl</i>	45
2.2 DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL	47
2.2.1 Participação política	47
2.2.1.1 <i>Concepções da participação</i>	47
2.2.1.2 <i>Representação política e deliberação pública</i>	52
2.2.1.3 <i>Tipologias da participação política</i>	56
2.2.2 Participação política na democracia brasileira	61
2.2.2.1 <i>Democratização e desigualdades econômicas</i>	61
2.2.2.2 <i>Conselho de gestão como instrumento de participação</i>	63
2.2.2.3 <i>Continuum da participação em conselhos de gestão</i>	65
2.2.3 Accountability da administração pública	68
2.2.3.1 <i>Vertentes da accountability</i>	68
2.2.3.2 <i>Responsabilidade da gestão e transparência pública</i>	71
2.2.3.3 <i>Tipologias da accountability</i>	74
2.2.4 Accountability na administração pública brasileira	77
2.2.4.1 <i>Recursos públicos e desenvolvimento regional</i>	77
2.2.4.2 <i>Conselho de gestão como instrumento de accountability</i>	79
2.2.4.3 <i>Continuum da accountability em conselhos de gestão</i>	80
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	83
3.1 PLANEJAMENTO DO ESTUDO	83
3.1.1 Objetivos da pesquisa	83
3.1.2 Tipo de estudo	83
3.1.2.1 <i>Método do estudo de caso</i>	84
3.1.2.2 <i>Seleção do caso estudado</i>	85
3.1.2.3 <i>Limites temporais do estudo de caso</i>	86

3.2 MODELO TEÓRICO-LÓGICO	87
3.2.1 Definição operacional dos termos	89
3.2.1.1 <i>Controle social compartilhado</i>	90
3.2.1.2 <i>Eficácia política</i>	90
3.3 MODELO DE COLETA DE DADOS	91
3.3.1 Inserção da pesquisa no campo	91
3.3.2 Procedimentos de coleta de dados	92
3.3.2.1 <i>Observação participante</i>	94
3.3.2.2 <i>Documentos e materiais audiovisuais</i>	94
3.3.2.3 <i>Entrevistas em profundidade</i>	97
3.4 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS	100
3.4.1 Dimensões, subdimensões e indicadores de análise	100
3.4.2 Categorias de análise	105
3.4.2.1 <i>Categorias de análise da participação</i>	105
3.4.2.2 <i>Categorias de análise da accountability</i>	106
3.4.3 Análise dos dados	107
3.4.3.1 <i>Análise do conteúdo</i>	108
3.4.3.2 <i>Análise do discurso do sujeito coletivo</i>	109
3.4.3.3 <i>Validação dos resultados</i>	111
3.4.3.4 <i>Limitações da pesquisa</i>	112
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	113
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	113
4.1.1 Cenário político-administrativo	113
4.1.2 SDR de Itajaí	116
4.1.2.1 <i>Região administrativa da SDR de Itajaí</i>	116
4.1.2.2 <i>Estrutura organizacional da SDR de Itajaí</i>	119
4.1.2.3 <i>Orçamento regionalizado da SDR de Itajaí</i>	120
4.1.3 Unidade de análise	120
4.1.3.1 <i>CDR de Itajaí</i>	121
4.1.3.1.1 <i>Conselheiros do CDR de Itajaí</i>	123
4.1.3.1.2 <i>Comitês temáticos do CDR de Itajaí</i>	132
4.2 DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO NO CDR DE ITAJAÍ	132
4.2.1 Conteúdo das pautas e atas	132
4.2.1.1 <i>Leituras de cunho geral</i>	133
4.2.1.2 <i>Alocação dos recursos orçamentários</i>	135
4.2.1.2.1 <i>Alocação por função de governo</i>	135
4.2.1.2.2 <i>Alocação por municípios</i>	136
4.2.1.3 <i>Presença dos conselheiros</i>	137
4.2.2 Discurso coletivo dos conselheiros sobre a representação	139
4.2.3 Discurso coletivo dos conselheiros sobre a deliberação	144
4.3 DIMENSÃO ACCOUNTABILITY no CDR DE ITAJAÍ	151
4.3.1 Discurso coletivo dos gestores sobre a responsabilidade da gestão	151
4.3.2 Discurso coletivo dos gestores sobre a transparência da gestão	158

4.4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: TENSÕES E PERSPECTIVAS	162
4.4.1	Participação no CDR	162
4.4.2	<i>Accountability</i> no CDR	164
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	167
5.1	CONTRIBUIÇÕES PARA A TEORIA	167
5.2	CONTRIBUIÇÕES PARA A PRÁTICA	168
5.3	PESQUISAS FUTURAS	170
	REFERÊNCIAS	171
	APÊNDICE A – Diário de Campo	187
	APÊNDICE B – Roteiro de Observação das Reuniões do CDR de Itajaí	209
	APÊNDICE C – Quadro de Controle dos Documentos	212
	APÊNDICE D – Quadro de Controle das Entrevistas	213
	APÊNDICE E – Roteiro de Entrevistas com Conselheiros e Membro Comitês temáticos do CDR de Itajaí	217
	APÊNDICE F – Roteiro de Entrevistas com Gestores da SDR de Itajaí	221
	APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE	225
	APÊNDICE H – Termo de Cessão de Uso – TCU	226

1. INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO DA TESE

1.1.1. Contextualização do tema

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. Transparência, participação cidadã, combate à corrupção e ao clientelismo, dentre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos por esse processo político de transição e mudança (KINZO, 2001).

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

Enfrentar estes dois desafios requer o fortalecimento e a expansão das relações entre Estado e sociedade civil. Esse fortalecimento pode ocorrer por meio da descentralização das estruturas decisórias que estão fortemente centralizadas no núcleo do aparato estatal e da mobilização das energias presentes na sociedade com a finalidade de subsidiar a ação governamental por meio da ampliação da participação (CAMPOS, 1990; CASTOR; AGE JOSÉ, 1998). A descentralização pode contribuir para a democratização quando facilita a articulação das comunidades em prol do controle das decisões e ações governamentais. 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 das ações governamentais. Portanto, para que a descentralização contribua para a democratização da sociedade é preciso tomar como premissa o controle social não apenas no processo de definição de políticas públicas, mas, sobretudo, na alocação e aplicação dos recursos públicos em projetos e programas governamentais.

O processo de controle social no Brasil tem a possibilidade objetiva (RAMOS, 1989) 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 seja realizado é importante, também, que a sociedade controle os processos orçamentários e financeiros relacionados à alocação e aplicação dos recursos públicos. Esse controle é importante porque possibilita a implementação das políticas públicas conforme as prioridades definidas com a participação da sociedade civil organizada (CORREIA, 2005).

O conceito de controle social tem sua origem no campo das ciências sociais e possui uma trajetória que se inicia nas discussões clássicas de Émile Durkeim sobre a integração social e manutenção da ordem social (ALVAREZ, 2004; CORREIA, 2006; CRUBELLATTE, 2004). Já na ciência política, o conceito de controle social se amplia e se reveste de novas dimensões, tendo como premissa central a participação. Sob o ângulo da teoria política defendida por Dahl (2005) o controle social é exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, onde se articulam diferentes sujeitos com suas diversas representações em torno de interesses coletivos.

Além de estar fundamentado na participação política, o conceito de controle social também tem como premissa a prática permanente da *accountability* realizada pela administração pública. O termo *accountability* não deve ser empregado somente para o ato de prestar contas por parte da administração pública. A imprecisão no conceito de *accountability* decorre das múltiplas dimensões e sentidos desse conceito empregado na administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2005; KOPPEL, 2005).

O processo de *accountability*, além de essencial à descentralização do Estado, é fundamental ao controle social. Daí a necessidade da administração pública gerar um fluxo de informação e comunicação amplo e aberto capaz de subsidiar e incentivar o debate e a decisão em torno das questões públicas.

O grau de *accountability* é determinado pelo contexto no qual a administração pública está inserida, que compreende a textura política e institucional de uma sociedade, os valores e costumes tradicionais partilhados em sua cultura, e seu padrão de relacionamento com o Estado (CAMPOS, 1990).

É preciso considerar, portanto, que a maior aproximação entre Estado e sociedade civil requer maior grau de *accountability* necessário à participação da sociedade civil organizada no exercício do controle social.

O controle social é necessário para promover a democracia no país. Por meio dos mecanismos de controle social, **a participação da sociedade pode se concretizar interferindo nas políticas públicas, responsabilizando o Estado quando este não**

proporciona um atendimento adequado às demandas sociais, e redirecionando as ações para o interesse público¹ (LOBO, 1990).

Na área da saúde brasileira Sposati e Lobo (1992, p.373) afirmam 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 civil organizada somente como um ajuste funcional e burocrático.

Em resumo, o 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) nas relações sociais fundadoras dos espaços de controle social devem ser estabelecidas 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; e g) deve dizer respeito aos serviços públicos e privados (SPOSATI; LOBO, 1992).

O controle social ocorre também em espaços institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios (DAHL, 2005). Tal participação não é aquela meramente 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.

Como já afirmado, o controle social exercido por meio da participação contínua da sociedade civil é um direito assegurado pela Constituição Federal. Essa participação não se dá apenas no processo de formulação das políticas públicas, mas, também, nas discussões sobre a alocação e aplicação do orçamento público.

As ideias de participação política e controle social estão fortemente atreladas, uma vez que por meio da participação nas discussões sobre o uso do dinheiro público a sociedade civil

¹ Define-se interesse público como aquele que resulta da participação de representantes da sociedade civil organizada no processo de deliberação pública com o compartilhamento de valores materializados em demandas para o desenvolvimento econômico e social (DENHARDT; DENHARDT, 2003; 2005; SALM; MENEGASSO, 2006; 2009).

pode intervir na tomada de decisão da administração pública com o fim de orientar os processos de gestão para a adoção de ações que realmente atendam ao interesse público.

1.1.2. Escopo e objetivo do estudo

Os estudos realizados sobre controle social estão calcados em dois enfoques teóricos básicos a partir das concepções de Estado e sociedade civil e suas relações decorrentes: a) o enfoque chamado negativo: o controle social é exercido pelo Estado sobre a sociedade civil, cujo princípio diretor é o poder hierárquico (ordem e harmonia), e b) o enfoque dito subjetivo (ou difuso): o controle social é exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, cujo princípio diretor é a participação direta dos cidadãos (ALVAREZ, 2004; CORREIA, 2005).

Um enfoque adicional a esses dois necessita ser mais explorado: o controle social compartilhado entre a administração pública e os representantes da sociedade civil organizada em espaços públicos institucionalizados cujo princípio diretor é o equilíbrio de forças. Além disso, são ainda mais escassas as análises acadêmicas a respeito da partilha entre o Estado e a sociedade civil do poder de controlar o orçamento público com vistas ao desenvolvimento regional.

É no foco do controle social compartilhado do orçamento público regionalizado (descentralizado) que se concentra o propósito do presente estudo. Espera-se que as análises das dimensões que serão realizadas ao longo desse estudo possam contribuir para a compreensão dos avanços, limites e contradições relacionados com o controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil organizada no que tange a alocação e aplicação dos recursos do orçamento público com o fim de alavancar o desenvolvimento regional.

Com base nessa perspectiva, o objetivo geral adotado nessa investigação está ancorado na seguinte **questão de pesquisa: qual a eficácia política do controle social exercido pelo CDR de Itajaí na alocação e aplicação dos recursos do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010?**

Assim, o **objetivo geral dessa pesquisa é avaliar a eficácia política do controle social compartilhado exercido pelo CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010.**

Destaca-se também que este estudo tem o potencial de contribuir de maneira geral para o fortalecimento, no âmbito regional, da participação política da sociedade civil organizada e do processo de *accountability* da administração pública.

A atuação dos conselhos de gestão como mecanismos institucionalizados, sob a forma de órgãos colegiados, possibilita 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 participação e *accountability* ganha mais expressividade no sentido político quando a sociedade civil participa da programação, implementação² e do controle das ações governamentais.

A escolha do período de 2008 a 2010 deve-se ao corte longitudinal que coincide com a execução orçamentária de um exercício fiscal proposto e executado pelo mesmo governo eleito. Ou seja, o orçamento de 2007 foi elaborado pelo governo anterior e o orçamento de 2011 foi executado por um novo governo. Somente os orçamentos de 2008, 2009 e 2010 foram elaborados e executados pelo governo compreendido entre 2007 e 2010. Além disso, segundo os registros documentais e depoimentos dos gestores das secretarias de estado apontam que a regionalização do orçamento passou a ser mais intensa a partir do exercício fiscal de 2008.

1.1.3. Justificativa, relevância e ineditismo da pesquisa

Especificamente, busca-se contribuir para a avaliação da eficácia política do controle social exercido por meio do CDR de Itajaí. Importante observar que não se pretende avaliar a eficácia política do processo de controle social no sentido da comparação entre metas e resultados, mas sim avaliá-la no sentido dos eventos que ocorrem durante o processo de controle.

Em síntese, pretende-se com esta pesquisa contribuir para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil organizada, em contexto regionalizado, com vistas ao estabelecimento de um controle social compartilhado entre a administração pública e os representantes de grupos e organizações da sociedade.

A originalidade dessa pesquisa recai sobre a apresentação de uma abordagem que abre novas possibilidades para a realização prática do controle social do orçamento público. Essa

² Implementação é entendida aqui 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).

abordagem está fundada na perspectiva do compartilhamento de poder entre a sociedade civil organizada e a administração pública.

Essa pesquisa também pode ser considerada inédita na medida em que estabelece a relação entre duas dimensões-chave para o controle social: participação e *accountability*. A imbricação dessas duas dimensões possibilita a contribuição para o aprofundamento e expansão do conhecimento acerca do controle social compartilhado do orçamento público em conselhos de gestão.

Entende-se que a experiência dos conselhos de gestão enquanto mecanismos de controle social compartilhado podem se constituir em casos relevantes que forneçam interpretações e correlações para o aprofundamento e ampliação do conhecimento científico sobre essa temática.

Especificamente no que tange a modelos de gestão para o desenvolvimento regional são notórias as experiências realizadas em alguns estados brasileiros, com destaque para: São Paulo - Câmara do Grande ABC, Agência de Desenvolvimento Econômico e CONDERG, Pernambuco - Projeto Cooperar, Ceará - Projeto SISAR, Paraná - Consórcio Paraná Saúde, Sergipe - Governo Matricial, Minas Gerais - SEDVAN e IDENE, e Santa Catarina - Regionalização (SILVA; RAMALHO, 2005).

No estudo realizado por Silva e Ramalho (2005) acerca da implantação de tais experiências foram levantados alguns entraves que dizem respeito ao controle social envolvendo mais diretamente participação e *accountability*. Tais entraves recaem sobre as dificuldades relacionadas com a *accountability* da administração devido aos conflitos entre a estrutura setorial (tradicional) e a regional (funções e atividades assumidas pela nova plataforma), e sobre a participação política das comunidades – a existência de órgãos colegiados não garante que a participação ocorra na intensidade e com a qualidade necessárias para viabilizar a sustentação dessas iniciativas.

No caso das experiências brasileiras que recorrem à utilização de conselhos como instâncias de debate público e estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento econômico e social, essa pesquisa não é apenas “mais um caso”, mas é um caso inédito que se insere em um contexto específico de reforma político-administrativa de um Estado da federação brasileira.

Essa reforma foi calcada em uma coalizão de forças que governou o Estado de Santa Catarina por 8 anos (2003-2010) e cujo projeto político envolveu a implantação de uma nova estrutura administrativa descentralizada vinculada a conselhos gestores voltados para o desenvolvimento regional. Tais conselhos foram concebidos como mecanismos de controle

social compartilhado em que a participação e *accountability* são elementos centrais para fazer emergir democraticamente um novo modelo de gestão para o desenvolvimento regional.

No caso de Santa Catarina há o propósito de transferir para as secretarias regionais o comando da implantação das seguintes ações setoriais: desenvolvimento agro-industrial, rural e pesqueiro; geração de emprego e renda; habitação popular, infra-estrutura e equipamentos; saneamento básico; saúde; educação; cultura, esporte e turismo. Excetuando-se daí as funções de finanças e aquelas relacionadas com o gabinete do governador. De acordo com esse modelo as secretarias setoriais passam a ser órgãos somente normativos, de planejamento e avaliação das suas áreas de abrangência como, saúde, segurança pública, cultura, esporte, turismo, dentre outras (SILVA; RAMALHO, 2005).

Por fim, considera-se essa pesquisa relevante pela possibilidade de contribuir com a expansão do conhecimento científico por meio do relato de um caso incrustado na realidade sócio-política brasileira sobre o tema controle social compartilhado do orçamento público regionalizado.

1.2. ESTRUTURA DO TRABALHO

Além da introdução, apresentada neste primeiro capítulo, que busca dar uma visão geral do contexto do tema de pesquisa, da questão e objetivos de pesquisa, justificativa e contribuições científicas, o trabalho possui mais cinco capítulos.

O capítulo dois apresenta o referencial teórico que está dividido em dois tópicos: abordagens teóricas do controle social e dimensões do controle social, estas últimas correspondem a participação e *accountability*.

O capítulo três contém a metodologia da pesquisa com a apresentação de três modelos que serviram de fundamento para a execução da pesquisa: o modelo teórico-lógico, o modelo de coleta de dados e o modelo de análise.

O capítulo quatro apresenta o contexto de pesquisa e a análise e discussão dos resultados da pesquisa.

O capítulo cinco traz as conclusões do trabalho e as recomendações para realização de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ABORDAGENS TEÓRICAS DO CONTROLE SOCIAL

O significado do termo controle social corresponde a uma noção vaga, pautada pelo seu uso na linguagem cotidiana, situando-se muito próxima ao entendimento do senso comum. O emprego dessa expressão sem o devido rigor teórico-metodológico dificulta sua utilização como instrumento analítico preciso de objetos empíricos na ciência social (ALVAREZ, 2004).

Recuperar as trajetórias e deslocamentos das noções relativas ao controle social constitui-se etapa importante para possibilitar a compreensão mais precisa das questões teóricas e metodológicas subjacentes ao tema em determinado campo de pesquisa científica e propiciar o adequado direcionamento de sua construção conceitual.

A ausência dessa definição conceitual implica no desconhecimento ou falta de clareza dos paradigmas científico-metodológicos imersos em diferentes concepções que podem ser atribuídas ao controle social pelas ciências social e política.

Por esse motivo, serão apresentadas duas abordagens teóricas do controle social necessárias à compreensão científica do termo, conforme os objetivos desta pesquisa: uma no campo da ciência social, que compreende as teorias sociais e organizacionais, e outra no campo da ciência política, que abrange os teóricos da política. Cada uma delas enfatiza características estruturais e etiológicas próprias da noção de controle social, mas que estão ora interligadas pela aproximação intelectual de seus pensadores, ora afastadas pela expressão de suas divergências.

2.1.1. Controle social na ciência social

O primeiro contato com a literatura revela que a abordagem do controle social advém da sociologia. Nesta área do conhecimento o termo abrange uma temática específica de pesquisa relacionada ao problema da ordem social.

Os dicionários de sociologia trazem algumas expressões relacionadas à noção de controle social que podem servir para algumas considerações iniciais. São elas: sanção, correção, dominação, socialização, obediência, obrigação, responsabilidade, penalidade, padronização, supervisão, fiscalização, mobilização, militarização, privação, ocupação, desmobilização, marginalização, governo, e outras.

Essas palavras denotam um sentimento de desconforto, de ameaça, cobrança, medo, que remete a um universo simbólico. A compreensão da origem desse universo demanda a investigação de seus elos com a realidade histórica, os pensadores e a lógica de seus pensamentos.

O estudo da linguagem localiza a origem e construção desse sistema simbólico no período que vai do renascimento medieval ao século XIX. Um período marcado pelo abandono de vários temas e a emergência de novos que estabelecem as bases para a significação de um novo mundo (NEF, 1995; PITKIN, 2006; VOEGELIN, 1979). Ancorado nesse universo simbólico iniciam-se os estudos sobre o controle social.

A revisão da literatura realizada nesta pesquisa acerca do controle social no âmbito da ciência social está fundamenta em cinco autores que realizaram um balanço bibliográfico desse tema: o norte-americano Robert F. Meier (1982), os brasileiros Fernando C. Prestes Motta (1993), João M. Crubellate (2004) e Marcos C. Alvarez (2004) e a cubana Marta González T. Rodríguez (2007; 2008).

O estudo de revisão realizado por Meier (1982) acerca das concepções de controle social evidencia que não há consenso entre os sociólogos sobre o significado do termo. Mas essa pesquisa também revela que da miscelânea de abordagens e aplicações dessa noção emergem três perspectivas: a) o controle social como uma descrição de processos ou condicionamentos básicos; b) o controle social como um mecanismo para conformidade a normas; e c) o controle social como um método pelo qual se estuda ou interpreta a ordem social.

Essas três perspectivas estão atreladas a uma trajetória histórica que pode ser dividida em três momentos: o primeiro está associado à teoria clássica da sociologia, com início no final século XIX, o segundo incorpora as noções clássicas a uma visão moderna, com seu ápice na metade do século XX, e o terceiro momento começa na segunda metade do século XX e corresponde a um retorno as abordagens iniciais marcado por uma visão crítica mais aprofundada.

A seguir serão apresentados esses três momentos, com a inclusão do viés da teoria organizacional.

A noção de controle social surge a partir das formulações clássicas estabelecidas pelo sociólogo francês David Émile Durkheim no final do século XIX acerca do problema da ordem e da integração social. O autor escreveu em 1893 *Division Du Travail Social* uma obra seminal para o entendimento do tema (DURKHEIM, 2008).

As reflexões do pensador francês ocorrem envoltas em um contexto histórico marcado por um período social e político conturbado no qual a França buscava rearticular o consenso da sociedade em torno da chamada III República. Daí a preocupação do autor com as formas de integração social capazes de manter e fortalecer a ordem e evitar o caos iminente devido, segundo ele, a sensação de vazio moral da III República (ALVAREZ, 2004; RODRIGUES, 2008).

Ao analisar a divisão do trabalho social, Durkheim introduziu o conceito de solidariedade orgânica que se traduz na capacidade de um sistema social integrar os diversos interesses que advêm das diferenças sociais resultantes da divisão do trabalho, como forma de evitar a anomia e gerar a coesão social. O autor definiu coesão social como uma espécie de força exterior que mantém os indivíduos unidos e lhes permite conviver de acordo com uma ordem social e considera a anomia um tipo de patologia social que desata o laço da solidariedade orgânica entre os indivíduos e a sociedade. Durkheim argumentou que a origem dessa força exterior é a consciência coletiva que transcende às consciências individuais e é capaz de levar à auto-regulação da sociedade pelo constrangimento coletivo.

A consciência coletiva é uma representação cognitiva, ou seja, uma abstração. Reveste-se de regras sociais que coagem os indivíduos pela pressão moral e controlam seus comportamentos e relações em sociedade. Essas regras podem evoluir com o tempo e nos sistemas sociais mais complexos fazem parte da norma jurídica que são reforçadas por sanções emanadas de uma autoridade pública – o Estado (CRUZ, 2004; OLIVEIRA, 2001; RODRIGUES, 2008).

Considerado um dos pioneiros na descoberta e investigação científica do fenômeno simbólico Durkheim, recebeu severas críticas do sociólogo francês Gabriel Tarde, um dos fundadores da psicologia social e seu principal rival intelectual, por ter simplificado sobremaneira o social ao caracterizá-lo apenas pela sua exterioridade, pela coerção e sanção, sem considerar cientificamente seu aspecto interior ditado pelos processos mentais dos indivíduos.

Mas a principal crítica desta noção de controle social veio de George Gurvitch, um dos principais representantes da fenomenologia sociológica. O autor discorda do argumento defendido por Durkheim de que a consciência coletiva, por ser transcendente à consciência individual, é um ente imutável e por este motivo não sofre influência da consciência individual, sob pena da desarticulação da sociedade. Gurvitch contra-argumenta alegando que existe um movimento imanente recíproco entre a consciência coletiva e a consciência

individual, tomadas cada uma delas em suas totalidades, que provoca mudanças em ambas (GURVITCH, 1968).

Apesar da relevância das contribuições de Durkheim para o entendimento das raízes do controle social, a palavra foi criada no início do século XX e os registros históricos dos estudos científicos atribuem sua autoria ao sociólogo norte-americano Edward Alsworth Ross que trata especificamente do tema em sua obra *Social Control*, publicada em 1901 (CRUBELLATE, 2004).

Nesse mesmo contexto histórico ocorria nos EUA um intenso processo de industrialização que atraiu uma massa de imigrantes para atuar nas frentes de trabalho das fábricas norte-americanas. Essa migração excessiva resulta em inúmeros conflitos provocados por diferenças étnicas, culturais e religiosas que demandavam a definição de padrões diferenciados de integração social desses trabalhadores que pudessem garantir a manutenção da ordem social (RODRÍGUEZ, 2007).

Tendo em mente a necessidade de solucionar esse problema, Ross realiza sua investigação sobre os fundamentos da ordem social na relação entre o homem e seu ambiente. Argumenta que os indivíduos têm uma propensão natural para conviver de maneira harmoniosa em pequenos grupos e comunidades mais homogêneas devido a quatro “instintos”: a simpatia, a sociabilidade, o senso de justiça e o ressentimento. Por outro lado, ressalta que em sociedades mais complexas os meios de controle social empregados para dominar os indivíduos e manter a ordem são: a opinião pública, a lei, a crença, a sugestão social (pela educação e costumes), os ideais pessoais, as cerimônias, a arte, as personalidades marcantes (líderes), o esclarecimento, a ilusão e a avaliação social (ROSS, 2009).

O significado de controle social empregado por Ross não abrange diretamente os controles exercidos pela autoridade pública. O controle social proposto pelo autor se dá por meio da assimilação e internalização pelos indivíduos das normas culturais do seu ambiente social. Essa concepção é considerada excludente uma vez que requer identificação e adoção pelo indivíduo de uma única cultura (CRUBELLATE, 2004).

Simultaneamente a este momento histórico, George Herbert Mead, sociólogo pertencente à Escola de Chicago, inscrita na tradição funcionalista e behaviorista norte-americana, realiza estudos acerca do processo de conformação e adequação do comportamento humano por meio dos preceitos morais dos próprios indivíduos e grupos, e de certas instituições sociais difusoras de padrões culturais, normativos e cognitivos, com ênfase para as escolas americanas. O enfoque dessas pesquisas foi direcionado à interação simbólica

que ocorre a partir de uma relação recíproca entre indivíduo e sociedade (ALVAREZ, 2004; GOHN, 2007).

Influenciado pela perspectiva da interação simbólica, Charles H. Cooley em sua obra *Human Natures and the Social Order*, publicada em 1902, preocupa-se com a determinação social do caráter dos indivíduos e concebe o controle social como algo que está implícito à sociedade. O argumento central de Cooley é de que a manutenção da ordem social se dá por um processo de socialização e internalização das normas e costumes. Por meio da socialização os indivíduos aprendem sobre determinada realidade social, apreendem seus significados comuns e tornam-se membros da sociedade ao desempenhar os papéis que escolhem de acordo com os padrões sociais. O controle social é exercido pela aquisição de uma espécie de caráter que determina uma conduta autoconsciente, no sentido do autocontrole.

Trilhando um caminho interdisciplinar, o alemão Max Weber era contrário a ideia de que a economia política deve produzir juízos de valor a partir de uma visão de mundo estritamente econômica, e para refutá-la escreveu em 1903 *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus* (WEBER, 2004). Nesta obra, o cientista utiliza o método compreensivo para comprovar que as transformações econômicas da sociedade moderna não ocorreram em virtude de mudanças nos meios de produção ou nas relações de propriedade, como argumentava Karl Marx (2008) sustentado no método do materialismo histórico, mas, sobretudo, foram ocasionadas pela prevalência na Europa ocidental da ética protestante cujos valores se coadunavam com a realização sistemática e racional da acumulação do lucro – o fundamento do capitalismo. Mais tarde fica comprovado que o argumento desse pensador simplificou por demais a sua assertiva (HIRSCHMAN, 1979).

Tomando como ponto de partida o indivíduo, Weber lança o argumento de que sempre há um aspecto racional subjacente a toda ação social, uma intencionalidade voltada para certos fins (COHN, 1999). Ele concluiu que a ação social é ordenada por um sistema de autoridade legitimado em três motivos de obediência: a tradição, o carisma e a lei. Também interpretou que está em andamento na sociedade moderna um processo contínuo de racionalização baseada na dominação legal cujo instrumento é um tipo específico de organização social: a burocracia. Ao vislumbrar o que poderia representar para a liberdade humana esse inexorável processo histórico Weber manifesta todo o seu pessimismo ao utilizar a metáfora da *iron cage* (THIRY-CHERQUES, 2009; WEBER, 2005).

O foco dos estudos de Weber no aspecto estruturante do social desloca a discussão do controle social para um campo de análise diferenciado: as organizações. Pelo viés da teoria

organizacional, o controle social é visto como um processo de socialização que ocorre de várias maneiras dentro das organizações burocráticas. Por meio do processo de socialização, padrões de conduta são determinados para favorecer a ordem dominante e influenciar o comportamento de indivíduos e grupos dentro e fora dos domínios organizacionais (MOTTA, 1993).

A integração social, entendida por Durkheim como decorrente da solidariedade orgânica, concepção sustentada na visão orgânica da sociedade, em Weber, resulta de práticas de dominação exercidas pelas organizações burocráticas e comandadas, sobretudo, pelo Estado e pelas elites, concepção fundada na visão compreensiva e interpretativa dos conflitos, dos confrontos, da luta pelo poder, esta última própria da ação humana em sociedade na visão weberiana (WEBER, 2005).

O sociólogo norte-americano Talcott Parsons seguiu a corrente da análise funcional-estruturalista das organizações inaugurada por Max Weber (GOHN, 2007). Também era adepto do interacionismo simbólico – expressão cunhada por Herbert Blumer seguidor de George H. Mead – e posicionou o indivíduo no centro de suas análises científicas. O autor deu sua contribuição para o estudo do controle social ao escrever *The Social System* em 1951.

Parsons abordou o problema da ordem social sob o ponto de vista do equilíbrio dos processos interativos em um sistema social. Seu argumento central era de que a manutenção da estabilidade de todo sistema social somente pode ser entendida pelo estudo das partes, os indivíduos, em função do todo, o sistema. Os indivíduos ao executarem os seus papéis deveriam manter e preservar o sistema maior por meio do consenso aqui entendido como confluência de interesses (PARSONS, 1971).

O autor argumenta ainda que todo sistema social pode apresentar desequilíbrios e possíveis desintegrações. Via qualquer divergência, crítica, protesto ou greve, como um “desvio” do indivíduo, uma espécie de patologia social, eventos que poderiam causar desordem no sistema social. Sendo cada indivíduo expressão do todo sistêmico, o comportamento desviante do primeiro causava perturbação ao último. Daí decorre a necessidade do controle social, tanto para prevenir como para limitar os desvios sociais (CORDOVA, 2007; GOHN, 2007).

Robert K. Merton é outro expoente da sociologia norte-americana. Ao lado de Parsons, sua abordagem é estrutural-funcional, uma vez que busca identificar elementos que possam acarretar em disfunções do sistema social e propõe formas de manter sua funcionalidade (MOTTA, 1993).

Em seu livro *Social Theory and Social Structure* Merton (1957) apresenta toda a originalidade e inovação de seu pensamento ao distinguir dois aspectos inerentes às funções desempenhadas pelas estruturas sociais: as funções manifestas e as latentes. As funções manifestas são conscientes e deliberadas, enquanto as funções latentes são inconscientes e involuntárias.

Mas foi antes, no artigo *Bureaucratic structure and personality* que Merton (1940) abordou a temática específica do controle social pela via da crítica à burocracia. Sua análise recai sobre as disfunções da burocracia provocadas pelos comportamentos individuais e as consequências negativas à estabilidade, eficiência e previsibilidade das organizações burocráticas. O autor confronta a burocracia de tipo ideal weberiana com a realidade organizacional, e a partir daí ressalta a necessidade de instituir controles capazes de gerar a conformidade dos indivíduos e garantir o funcionamento adequado da organização conforme padrões requeridos para sua continuidade (FACHIN; MENDONÇA, 2003; MOTTA, 1993).

Merton tem uma concepção de controle social calcada na conformidade de conduta dos indivíduos. Argumenta que essa conformidade resulta da aderência a atitudes e sentimentos condizentes com os padrões de funcionamento da organização. Mas adverte que o rigor dessa disciplina formal tende a acarretar no surgimento de grupos informais que podem fazer da obediência às regras estabelecidas pelos controles um fim (MOTTA, 1993).

Outra abordagem peculiar acerca do controle social na teoria organizacional é proposta por Philip Selznick (1984), que sofreu influência de Merton. O sociólogo norte-americano realizou um estudo na *Tennessee Valley Authority – TVA*, uma agência regional norte-americana criada pelo presidente Franklin Roosevelt, e demonstrou como esta agência sofreu processos de institucionalização secundária em suas subunidades (FACHIN; MENDONÇA, 2003; THOENIG, 2007).

Esse estudo, publicado em 1949 sob o título *TVA and the grass roots*, tem o pressuposto de que as burocracias buscam constantemente minimizar conflitos e divergências pela integração de objetivos de subgrupos às políticas vigentes na organização. Essa integração é obtida pela delegação de autoridade, que não deve ser entendida como delegação de controle, mas apenas como delegação de funções. Neste caso, ocorre somente a partilha de autoridade a elementos e unidades da estrutura organizacional que não recebem poder de fato.

Sob essa perspectiva o controle social assume a forma de cooptação. Selznick define cooptação como uma tática de defesa que ocorre por meio de um processo de institucionalização em que há a “absorção” de novas lideranças ou estruturas capazes de influenciar na determinação das políticas organizacionais como forma de garantir a

estabilidade e prevenir ameaças ao *status quo*. Esse processo é bidirecional e pode assumir duas formas básicas: formal, em que a organização é afetada pelos elementos novos que participam do processo decisório, e informal, que afeta o próprio sistema dos elementos cooptados.

Os estudos do controle social na teoria organizacional iniciados no pensamento weberiano colocam-se claramente no campo conservador do pensamento social. Essa orientação conservadora se expressa nas práticas repressivas organizadas pelo Estado como forma de garantir a ordem social (ALVAREZ, 2004).

De volta à teoria social, a partir dos anos 60 do século XX, o sociólogo e filósofo francês Michel Foucault, tomado pela visão conservadora do controle social, volta-se para a análise das práticas punitivas da modernidade. O autor não utiliza a expressão controle social em seus estudos, mas busca uma perspectiva mais complexa e crítica que visa pensar as práticas ou tecnologias de poder subjacentes às características funcionais do controle social (ALVAREZ, 2004; SANTOS, 2004a).

Em seu livro *Surveiller et Punir: Naissance de la prison*, Foucault (1987) estuda a instituição que melhor corporifica a tecnologia de poder específica da modernidade: a prisão. Nesse estudo Foucault propõe uma visão multidimensional para pensar o problema do controle social capaz de dar conta dos complexos mecanismos disciplinadores que não apenas controlam, mas produzem comportamentos adequados em relação a determinadas normas e instituições sociais.

A abordagem do tema por meio de pesquisas empíricas sobre as instituições envolvidas diretamente com a questão do desvio, do crime e da criminalidade, como, por exemplo, a polícia, as prisões, os hospitais psiquiátricos, tem como alvo teórico explicar os processos de violência, criminalização e conflitualidade social pelo viés da discussão política da temática do controle social.

Particularmente sobre o comportamento delinqüente Travis Hirschi (1969) escreveu um livro intitulado *Causes of Delinquency* no qual elabora a sua teoria do controle social derivada da teoria geral do delito.

Quando existe a ausência de laços sociais positivos que mantêm os indivíduos conectados a sociedade, de acordo com Hirschi, há a propensão para o comportamento desviante que ocasiona a delinqüência. Ao estudar o caso específico dos adolescentes infratores, o autor estabelece os quatro vínculos sociais básicos que fortalecem os laços entre os indivíduos e a sociedade: o apego, o comprometimento, o envolvimento e as crenças (ALSTON; HARLEY; LENHOFF, 1995).

O apego é uma espécie de ligação simbiótica entre a pessoa e à própria família, amigos e instituições da comunidade. O comprometimento refere-se à participação do indivíduo em atividades e instituições sociais. O envolvimento está relacionado ao tempo gasto em atividades laborais estruturadas socialmente. As crenças correspondem à validade moral dada a certos valores e normas compartilhadas socialmente.

Dentro da perspectiva da sociologia do conhecimento, Berger e Luckmann, representantes do interacionismo simbólico, afirmam em *The Social Construction of Reality* que a formação do conhecimento ocorre a partir das percepções e reflexões realizadas pelos seres humanos sobre a natureza da realidade social em que vivem (BERGER; LUCKMANN, 1985).

O argumento central dos autores é de que a realidade é construída socialmente. Mas para poder compreender essa concepção é preciso perceber a realidade social homogênea de forma desreificada, ou seja, como resultado da ação humana. Para facilitar esse processo de análise Berger e Luckmann separam a realidade social em dois tipos: a realidade objetiva e subjetiva.

A realidade objetiva é fruto de um processo de institucionalização e das legitimações dela decorrentes. A institucionalização ocorre pela reificação, um processo coercitivo que determina a consciência individual. Ao serem estabelecidas as instituições são acompanhadas explicações e justificações dadas pela linguagem que cria um universo simbólico para legitimá-las. Daí advém um conjunto de papéis que devem ser exercidos de acordo com as regras estabelecidas pelas legitimações.

A realidade subjetiva é decorrente de um processo de socialização pelo qual a realidade objetiva é interiorizada – é um processo de aprendizagem. Esse processo de socialização pode ser primário, vai da infância até o momento em que o indivíduo se identifica com a sociedade e passa percebê-la como uma generalização, e a socialização secundária, a que ocorre quando o indivíduo participa de novos ambientes do mundo social. Importante observar que a realidade interiorizada pela socialização primária é mais difícil de ser modificada por estar ligada a identidade do indivíduo – à sua personalidade. Por outro lado a realidade interiorizada pela socialização secundária é frágil e fugaz e está mais susceptível a reformulações e reconstruções.

A obra de Berger e Luckmann lança a possibilidade de classificar o controle social a partir de dois enfoques da realidade social: objetividade e subjetividade. O controle social objetivo está atrelado aos papéis institucionalizados cujo desempenho deverá ocorrer de acordo com regras legitimadas. E o controle social subjetivo que se dá por meio dos processos

de socialização dentro e fora das organizações sociais. Essas duas formas de controle social são intrínsecas ao universo simbólico (BERGER; LUCKMANN, 1985).

Uma crítica mais veemente a obra desses dois autores se dá pela consideração da prevalência do conhecimento sobre o conjunto de valores e crenças. A construção da realidade é atrelada a um corpo de conhecimento que apenas evolui e que não pode ser problematizado. A desreificação serve mais a uma desconstrução da realidade social por um sujeito isolado, sem a possibilidade da interação e do dissenso, do que para sua mudança e transformação social pela construção de novas visões de mundo compartilhadas por uma comunidade intersubjetiva (GRANT, 1997).

Em síntese, da tradição inaugurada por Durkheim, confrontada por Weber, passando pelos estudos de Roos, Mead e Cooley e também pelas pesquisas de Parsons, Merton e Selznick, chegando aos estudos de Foucault e Hirschi, até culminar na proposta da sociologia do conhecimento feita por Berger e Luckmann, é marcante a ausência de enfoques voltados à análise do controle social como forma de contribuir para a mudança e a transformação social.

A noção de controle social com origem nas teorias social e organizacional, a partir dos antecedentes históricos aqui apresentados de maneira sumária, está ancorada em alguns paradigmas explicativos: o funcional, o estrutural, estrutural-funcionalista, o compreensivo e o interacionista simbólico (GOHN, 2004; IANNI, 1990).

O termo paradigma é aqui entendido como um conjunto de valores, crenças e técnicas que é compartilhado por determinada comunidade científica e serve como uma espécie de “lente” utilizada para perceber a realidade social, analisar seus problemas e questões, e propor soluções dentro dos limites desse paradigma (KUHN, 2006).

Grosso modo, a epistemologia ancorada nesse paradigma informa que o controle social tem como finalidade a manutenção da ordem social pela dominação ou, como argumentam os positivistas, pela determinação das normas para o “bom funcionamento” da sociedade. Em termos ontológicos, o pressuposto é de que a natureza da realidade social está calcada no movimento evolutivo e a natureza humana, por seu turno, baseia-se no homem que reage a esse movimento (ENRIQUEZ, 2006; RAMOS, 2001).

Após esse resgate histórico de algumas visões da noção de controle social, sob uma perspectiva sociológica, é possível juntar os elementos necessários para definir controle social. O controle social é definido como um processo que pode utilizar mecanismos de coação e sanção, materiais e simbólicos, para submeter os indivíduos à conformidade de condutas, segundo regras sociais e preceitos morais aceitos e difundidos na sociedade por grupos, organizações e instituições com a finalidade de manter a ordem social.

Essa revisão demonstra que o significado de controle social impõe uma única finalidade: a estabilidade da ordem social vigente. O desafio que se apresenta é empregar o controle social com o objetivo de realizar mudanças para transformar a realidade social. É aí que reside sua função crítica.

Dentro dessa perspectiva, destaca-se a dimensão política do controle social, uma vez que é no “campo fértil” da realidade intersubjetiva que as tensões e conflitos advindos dos processos democráticos têm a potencialidade de possibilitar mudanças e transformações sociais. Neste ponto, a discussão da noção de controle social é deslocada para o âmbito da ciência política.

2.1.2. Controle social na ciência política

No âmbito da ciência política, a noção de controle social é ambígua e pode assumir diferentes conotações. Tais diferenças têm origem em concepções distintas de Estado e sociedade civil como também na configuração do espaço de suas relações.

A compreensão do controle social nessa área científica demanda a recuperação das teorias políticas e suas bases epistêmicas que possam dar respostas a três questões de cunho ontológico: que Estado? qual sociedade civil? em que democracia? e qual cidadania? Essas questões correspondem ao estudo filosófico da natureza das coisas, ou seja, a ontologia.

A ontologia é aqui compreendida como a concepção da realidade, ou a visão de mundo, assumida e partilhada por um pesquisador dentro da comunidade científica (CHIZZOTTI, 2006). Com o intuito de evitar o deslocamento inapropriado da noção de controle social para o campo da ciência política, foi empreendido um esforço para suprir essa lacuna epistemológica e gerar uma matriz conceitual que possa servir de teoria do conhecimento ao pesquisador acerca das coisas que precisam ser conhecidas (CHIZZOTTI, 2006; RAMOS, 1978).

Foram identificados na literatura três enfoques teóricos baseados em uma perspectiva relacional entre Estado e sociedade civil: o controle do Estado sobre a sociedade civil, o controle da sociedade civil sobre o Estado, e o controle compartilhado entre Estado e sociedade civil (CORREIA, 2005; FERREIRA, 2008).

A literatura revisada elucida que esses três enfoques teóricos têm origem em transformações históricas impulsionadas por debates sobre concepções divergentes de Estado e sociedade civil e suas conexões com o controle social.

Ressalta-se que não é o objetivo deste trabalho realizar uma análise exaustiva e profunda dos conceitos de Estado e sociedade civil. O intuito aqui é identificar os limites e possibilidades desses conceitos em cada um dos enfoques teóricos do controle social no âmbito da ciência política.

2.1.2.1. Controle social do estado sobre a sociedade civil

A perspectiva do controle do Estado sobre a sociedade civil tem fundamento na corrente de pensadores clássicos do contratualismo moderno. Guiados pela razão abstrata esses pensadores defendem que o surgimento do Estado moderno retira a humanidade de um estado primitivo e funda uma nova etapa no processo civilizatório (GRUPPI, 1980; HIRSCHMAN, 1979).

Para os filósofos da tradição jusnaturalista a sociedade civil é decorrência da organização política do povo que se contrapõem ao “estado de natureza”, mote de inspiração da metáfora hobbesiana da “guerra de todos contra todos”. Sob esse ângulo, a sociedade civil se configura a partir da instituição do Estado – o povo politicamente organizado, em oposição ao “estado de natureza” (BOBBIO, 2007).

O “estado de natureza” é configurado como um espaço amorfo, desarticulado e conflituoso. Corresponde a um momento histórico anterior à formação de qualquer sociedade politicamente organizada. Para superá-lo e sobreviver os indivíduos devem firmar um contrato ou pacto social que restringe suas liberdades e delega a manutenção da ordem social a um ente abstrato – o Estado (GRUPPI, 1980).

O Estado, de acordo com Hobbes (2006), tem poder absoluto para controlar o povo com o fim de regular os conflitos e garantir a segurança e a paz social. Locke (2005) entende que o controle do Estado sobre o povo está limitado a garantia dos direitos naturais dos indivíduos, à vida, à liberdade, com ênfase para a liberdade econômica, e, sobretudo, à propriedade. Já na visão de Rousseau (1965) o limite do controle do Estado está na sua legitimidade em representar a vontade geral do povo.

Apesar das diferenças sutis quanto aos parâmetros que denotam os limites e garantias de cada um destes tipos de pacto social, pode-se inferir que o controle social fundado no contratualismo está vinculado a ideia de dominação do povo pelo Estado. Tal dominação busca conciliar coerção com legitimidade.

Em síntese, o fundamento desse enfoque teórico do controle social é a dicotomia entre Estado e indivíduo, entre o público e o privado. Como solução para essa relação, a função

central do Estado enquanto ente detentor da moralidade cívica é estabelecer direitos básicos e criar regras de convivência que permitam compatibilizar e coordenar as aspirações e vontades individuais, tanto políticas como econômicas. (GIANNETTI, 2007; GRUPPI, 1980).

A renovação do pensamento jusnaturalista acerca da sociedade civil se dá a partir da inovação do pensamento de Hegel (1997), que refuta a tradição jusnaturalista e defende a existência de uma organização social antes do Estado, fundada em relações familiares e econômicas, e vai buscar no capitalismo emergente a *raison d'être* do Estado moderno que assume o papel central de regulação.

Hegel separa a sociedade civil do Estado e passa a considerá-la como um momento pré-político que sucede a família, dissolvida em classes sociais em virtude da busca pela satisfação de demandas econômicas. A intensa diversidade de interesses prevaletentes na sociedade civil requer um princípio ordenador. Neste momento o Estado emerge com a finalidade de regular as relações e fazer prevalecer o interesse público sobre os interesses privados (BOBBIO, 2007).

Duas inovações podem ser apontadas no conceito de sociedade civil elaborado por Hegel: a) o reconhecimento do papel relevante desempenhado pelas associações, corporações e outras formas de organização, e b) a o reconhecimento da centralidade da dimensão comunitária enquanto instância de indivíduos mais conscientes e reflexivos (BOBBIO, 2007).

O projeto gestado no Consenso de Washington utiliza o conceito de sociedade civil de Hegel circunscrito ao seu sentido econômico. Por esse ângulo a sociedade civil é tida como um lócus em que prevalece a racionalidade econômica, onde predominam os interesses privados de indivíduos e grupos organizados, separado do espaço público delimitado pelo Estado (DAGNINO, 2004; SANTOS, 2007).

Na abordagem denominada descritiva a sociedade civil está posicionada entre o Estado e o mercado, sob o viés da passividade política. A sociedade civil é vista como parte da sociedade e se compõe de redes de associações formadas para facilitar a ação coletiva com a função de prover serviços básicos aos cidadãos (BRELÀZ; ALVES; FORNAZARI, 2007; FERREIRA, 2008).

Essa visão de sociedade civil é uma alternativa considerada adequada para substituir com maior eficiência o Estado de bem estar social em crise, que está perdendo a capacidade de prestar serviços públicos e suprir as falhas do mercado. Enquanto o Estado elabora e impõe suas políticas públicas, e exerce assim seu controle sobre a sociedade civil, esta é chamada a compartilhar os encargos relativos à implementação dessas mesmas políticas (NOGUEIRA, 2003; PAFFENHOLZ; SPURK, 2010).

Para adequar este projeto a uma linguagem própria, foi cunhada a expressão “terceiro setor”. Esse termo é utilizado frequentemente nas publicações oficiais de instituições internacionais com a finalidade de ressaltar os benefícios da sociedade civil como solução para a promoção do desenvolvimento social. Tal solução demanda a criação de programas e projetos complementares às políticas públicas governamentais (DAGNINO, 2004; SANTOS, 2007).

É sob a perspectiva do controle social do Estado sobre a sociedade civil que é engendrado o *good governance* ou *good government*. Esse conceito surge, nos anos 70 e 80, a partir da ótica de que o Estado tem um papel preponderante no planejamento e gestão do desenvolvimento (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; FIORI, 1995; FREY, 2004, 2007; SANTOS, 1997). O significado original do termo está associado ao debate político-desenvolvimentista sustentado na teoria de desenvolvimento econômico de Schumpeter defendida vigorosamente pelos organismos internacionais e multilaterais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A “boa governança” estabelece que para superar a crise fiscal, financeira e de desempenho do Estado, ocorrida ao longo da década de 80, torna-se imprescindível aumentar a capacidade operativa da burocracia governamental por meio das seguintes estratégias: desregulamentação de setores, privatização de empresas públicas e adoção de um novo modelo de administração pública, conhecido como *new public management* ou gerencialismo (DENHARDT; DENHARDT, 2003, 2005; MARINI, 2002; SALM; MENEGASSO, 2006; SANO; ABRUCIO, 2008).

Nesse modelo a lógica do mercado deve prevalecer na gestão pública para que o Estado possa ser mais eficiente e produtivo. Portanto, alicerça-se na teoria da *public choice* segundo a qual a ação humana em todos os seus espectros está subjugada pelos interesses de mercado e ao cálculo de conseqüências.

Essa concepção de governança pública parte do pressuposto de que democracia em demasia prejudica o funcionamento do livre mercado, e, portanto, há a necessidade de regulação legal para limitar a atuação das instituições democráticas. A democracia aqui é reduzida a um procedimento pelo qual os indivíduos têm o poder de selecionar seus líderes políticos no processo eleitoral. (NOBRE, 2007).

Nesse caso, a democracia assume a forma de um modelo elitista e majoritário. Caracteriza-se mais pela concorrência organizada das elites pelo voto do que pela soberania do povo. Descarta a idéia do bem comum da teoria clássica da *polis* grega e também da luta

de classes. O pressuposto é de que as elites representam os anseios da maioria e são portadoras da racionalidade política (HELD, 2006; LIJPHART, 2003).

Esse modelo de democracia é reforçado pelos teóricos da “nova direita”, como Hayek (1990) e Nozick (1991). Para esses autores a democracia é um instrumento utilitarista destinado a proteger um fim político mais elevado: garantir a existência de uma sociedade de mercado e evitar a “tirania da maioria”. Esses autores defendem a democracia limitada ao voto (HELD, 2006; NOBRE, 2004).

As vias de controle da sociedade civil utilizadas para questionar a legitimidade dos governos estão assim reduzidas ao voto e procedimentos judiciais e parlamentares. Os controles de procedimentos têm origem no sistema *checks and balances* que servem para refrear os possíveis desvios do poder executivo ao atendimento do interesse público ao longo do mandato eleitoral (SANTOS, 2004b).

2.1.2.2. *Controle social da sociedade civil sobre o estado*

A abordagem do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado está inscrita no pensamento de Gramsci (2000) que concebe a sociedade civil um lugar onde se processa a articulação institucional das ideologias e dos projetos classistas. O autor é referência nos estudos relativos à ampliação da teoria do Estado.

O pensamento de Gramsci é mais abrangente que o pensamento de Marx. Ao criticar o idealismo de Hegel, Marx concebeu a sociedade civil como pré-estatal e limitada ao âmbito das relações econômicas e materiais. Posiciona a sociedade civil na estrutura e a identifica com a classe burguesa, estrutura sob a qual se ergue a superestrutura - o Estado capitalista. Gramsci amplia a concepção marxista e pensa a sociedade civil como um momento posterior da superestrutura, um lugar das relações ideológicas e culturais hegemônicas, capaz de realizar transformações na vida material por seu caráter determinante sobre a economia (BOBBIO, 2002).

Hegemonia no sentido de Gramsci é definida como a capacidade que um grupo tem de definir uma situação e dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança (GUARESCHI et. al. 2002; NOGUEIRA, 2003).

Na visão de Gramsci, a superestrutura contém dois tipos de poder: o político e o ideológico. O poder político institui a sociedade política, o aparato coercitivo do Estado, e o poder ideológico institui a sociedade civil, composta pelos aparelhos privados hegemônicos responsáveis pela construção e manutenção do consenso. Esses aparelhos são voluntários e

relativamente autônomos em relação à sociedade política. Na prática, correspondem às instituições e organizações sociais responsáveis pela elaboração e difusão das culturas e ideologias (COUTINHO, 2005; 2008).

A equalização destes poderes pelo consenso dá origem ao Estado ampliado que incorpora tanto a sociedade política (Estado restrito) como a sociedade civil. A distinção entre estes dois tipos de sociedade não é apenas metodológica, mas marca com sua originalidade um avanço teórico para a teoria do Estado.

A contribuição teórica de Gramsci é significativa na medida em que aprofunda as teorias de Hegel e Marx quando propõe uma relação dialética entre Estado (força coercitiva) e sociedade civil (ideologia) pautada pelo equilíbrio auferido por meio do consenso. Destaca-se ainda uma reflexão mais complexa na tentativa de resgatar a autonomia do cidadão e sua dimensão política (BOBBIO, 2002; NOGUEIRA, 2003).

Mas cabe frisar que a concepção gramsciana não escapa a lógica da dominação, uma vez que é a hegemonia que garante à sociedade civil liderança ideológica no nível da superestrutura e que permite direcionar a sociedade política, estruturada sob a forma de burocracia estatal, para exercer pela coerção o domínio de classe. Além disso, existe uma luta pelo poder – neste caso o poder ideológico. A hegemonia é disputada na sociedade civil pelos grupos sociais subalternos que, dependendo da correlação de forças existentes para tornar sua ideologia hegemônica, poderão fazer valer suas demandas e incorporá-las ao Estado (BOBBIO, 2002; COUTINHO, 1999).

O controle social da sociedade civil sobre o Estado é exercido por dois ângulos: primeiro, pela luta caracterizada na disputa da hegemonia em que um grupo poderá impor o seu projeto político vencedor e, segundo, pela hegemonia o mesmo grupo poderá direcionar o aparato coercitivo (Estado restrito) para implantar o novo projeto hegemônico. Nesses dois momentos a dominação é latente.

Em síntese, na concepção de Gramsci (2000), o Estado é um instrumento de controle utilizado por grupos hegemônicos para exercer a coerção sobre grupos subalternos sociais e a sociedade civil é um instrumento de pressão e controle das lideranças hegemônicas sobre o Estado. Com o monopólio legal da repressão a classe dominante pode conservar ou promover determinada base econômica.

Mas o matiz democrático da concepção gramsciana fundamenta-se no consenso. É a relativa autonomia dos grupos sociais que faz com que o controle social seja difuso e permita uma constantemente revisão nos rumos políticos. A autonomia desses grupos provém dos aparelhos privados que detêm, como: instituições religiosas, universidades, partidos políticos,

sindicatos, mídia, associações comunitárias, movimentos sociais, escolas e organizações profissionais. Gramsci propõe um conceito substantivo de democracia, centrado na afirmação republicana do predomínio hegemônico do público sobre o privado (GRAMSCI, 2000).

A visão da sociedade civil como o lócus da luta de classes, eivada de profundas contradições advindas da dominação e exploração do trabalho pelo capital, já não corresponde mais a realidade social do ocidente. Aos poucos essa visão cede espaço para uma concepção de sociedade civil como lugar de múltiplos conflitos que precisam ser solucionados pela via da participação democrática e não pela via revolucionária com embates violentos entre classes (HELD, 2006; PATEMAN, 1992).

A partir da década de 1960, revigora-se a concepção clássica da democracia participativa como uma alternativa viável. Por esse modelo a democracia requer a participação direta dos cidadãos nas decisões coletivas. Tal concepção é sustentada por um grupo de teóricos denominado de “nova esquerda”, que tem como principais representantes Poulantzas (1977), Macpherson (1978) e Pateman (1992). Essa concepção chega ao seu auge após a derrubada do muro de Berlin, em 1989, e a consequente queda do comunismo soviético, bem como da necessidade de reforma do *welfare state*.

A realização da democracia participativa se dá não apenas pela superação das desigualdades materiais, que impedem a efetiva realização das liberdades, mas também pela diminuição dos *déficits* democráticos. A dificuldade de concretização desse modelo reside na ampliação do processo democrático para além das fronteiras das instituições representativas (NOBRE, 2004; PATEMAN, 1992).

Santos (2002) lança o olhar no advento da pós-modernidade com o surgimento de novas subjetividades na tentativa de buscar respostas aos limites estruturais relativos ao processo de participação social. É uma proposta de ampliação da cidadania pelo aprofundamento radical da identidade, em que o “eu”, enquanto cidadão, tona-se um “projeto reflexivo”, ou seja, uma espécie de narrativa da identidade passível de permanente revisão (GIDDENS, 2002).

Essa “nova cidadania” requer um processo de aprendizagem social para a constituição de cidadãos como sujeitos ativos, uma vez que a cidadania deve ser autônoma e intrínseca à própria sociedade civil e não dependente das relações entre Estado e indivíduo. (COUTINHO; RIBERIO; 2006; DAGNINO, 2004).

Essa concepção radical de cidadania pode trazer alguns óbices à ampliação da participação. Pateman (1992) levanta alguns argumentos que normalmente são utilizados contra a ampliação da participação: a) o termo participação teria conotação totalitária ligado

aos regimes nazista e fascista; b) a ampla participação pode abalar a estabilidade do próprio sistema democrático; e c) os mais pobres apresentam desinteresse e apatia por atividades políticas e tendem a apresentar atitudes autoritárias.

O controle social sobre o Estado é realizado diretamente pelo cidadão. Cidadão entendido aqui dentro de um conceito de cidadania ativa que carrega um potencial transformador.

2.1.2.3. Controle social compartilhado entre estado e sociedade civil

A concepção do controle compartilhado entre o Estado e a sociedade civil é disputada teoricamente no mundo contemporâneo. Essa disputa é marcada pelo embate de duas propostas que têm como ponto de convergência a ampliação e aprofundamento da democracia por meio da participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

No entanto, cabe distinguir tais propostas a partir dos conceitos de Estado e sociedade civil e do significado que atribuem as suas relações de compartilhamento do poder e controle. Por um lado, ancorada na tradição de Marx, Engels e Gramsci, ressalta-se a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Por outro, com origem na tradição de Hegel, Weber e Schumpeter, destaca-se a teoria pluralista do cientista político Robert A. Dahl.

Essas propostas serão apresentadas a seguir e correspondem a flexibilizações das visões antagônicas polarizadas a partir de Marx e Hegel. Tais flexibilizações geraram um campo tênue de disputa teórica em que os termos utilizados muitas vezes têm a mesma grafia, mas sua semântica aponta para direções conflitantes.

No caso específico da implementação das políticas públicas tal disputa lança luz sobre o controle social do orçamento público. Para que esse controle exista de fato, é determinante controlar os processos orçamentários e financeiros relacionados com a alocação e aplicação dos recursos, pois são esses que possibilitam a implementação das políticas públicas de acordo com as prioridades definidas com a participação da sociedade civil organizada (CORREIA, 2005).

Compreende-se aqui implementação como um processo de decisão política que permite o acompanhamento e monitoramento constantes 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 governança pública (SILVA; MELO, 2000).

Entende-se controle social compartilhado como a participação da sociedade civil organizada no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública no que concerne a implementação de políticas públicas.

2.1.2.3.1. Visão de Jürgen Habermas

A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas tem origem na tentativa de corrigir a tradição marxista de reduzir a dinâmica social à determinação histórica da esfera de produção e relações de trabalho daí decorrentes.

Habermas, seguindo a tradição do marxismo cultural da Escola de Frankfurt, argumenta que a vida humana está associada ao “mundo da vida”. Concebe a sociedade composta por duas dimensões: orgânica e simbólica. Para o autor é na dimensão simbólica que os homens podem mudar e transformar a realidade social por meio de uma ação comunicativa. A ação comunicativa ocorre pela interação simbólica ocorrida por meio da linguagem e está orientada para o entendimento mútuo, tendo como pressuposto a possibilidade do consenso (HABERMAS, 2002).

A ação comunicativa se desenvolve, portanto, no campo da intersubjetividade. Sob o ponto de vista epistemológico, trata-se de uma relação entre sujeitos que possuem capacidade para o discurso e o entendimento.

Habermas (2002b) diferencia a ação comunicativa da ação estratégica e associa esta última a ação racional instrumental (*Zweckrational*)³ proposta Max Weber. Lembra que a ação estratégia está pautada pela relação sujeito-objeto que considera tanto as coisas como as pessoas objetos a serem utilizados para a consecução de determinado fim (WEBER, 2004).

Ao aplicar a teoria da ação comunicativa no campo da ciência política Habermas cria a chamada terceira concepção procedimental de democracia – a democracia deliberativa (HELD, 2006). Este modelo de democracia pressupõe a existência de comunidades discursivas capazes de exigir, pela pressão política, rearranjos societários que possibilitem a livre circulação de informações com a finalidade de formar uma opinião pública autônoma.

Nesse enfoque a política é entendida como um processo centrado na prática discursiva que envolve a argumentação racional e procedimentos equitativos para participação (RIBEIRO, COUTINHO; 2006).

³ “Weber distingue quatro tipos de ação: *Zweckrational*, *Wertrational*, tradicional e afetiva. A ação é racional se envolver alguma presunção de que o uso de certos meios é necessário para a consecução de determinados fins. A forma mais pura de ação racional é a *Zweckrational*, expressão que pode ser traduzida como ‘racionalidade instrumental’”(COHEN, 1970, p.98).

Habermas (2002a, 2002b, 2003) confere valor cognitivo ao debate político que se dá pelo reconhecimento do outro como sujeito com o direito de fazer valer a sua vontade individual dentro de um processo que tem como objetivo o acordo coletivo. O autor não rejeita o Estado como organizador das condições de comunicação e propõe a conciliação entre a rede de comunicação formada pela opinião pública com a forma institucionalizada de aconselhamento.

Em termos normativos, Habermas propõe uma conciliação entre a concepção liberal de democracia, em que o Estado é o garantidor das liberdades individuais, e a republicana, no qual a comunidade política é a fonte da legitimidade. Entende a democracia como um processo inacabado, cujo centro dinâmico compreende o que o autor denomina de esfera pública. (HABERMAS, 1995, 2003).

Esta nova esfera pública emerge, assim, de um espaço comunitário caracterizado pela atividade política fundamentada no diálogo livre e racional entre os cidadãos. Este novo espaço público representa a órbita da constituição democrática da opinião e da vontade coletivas. Contém ainda uma instância institucionalizada por procedimentos imparciais de deliberação que compreende: a) o constante debate entre os cidadãos e b) a participação direta dos indivíduos na decisão pública (NOBRE, 2004).

Na democracia deliberativa o Estado, como aparato da administração pública, tem o papel de garantir e fortalecer a prática livre e constante do debate público, e a sociedade civil, por outro lado, é o lugar no qual a infra-estrutura comunicativa associada ao mundo da vida é institucionalizada, canalizando, dessa forma, os problemas tematizados na vida cotidiana para a esfera pública e debatendo sobre possíveis alternativas de solução (LAVALLE, 1999; VIEIRA, 2005).

A parcela institucionalizada do mundo da vida corresponde, portanto, a sociedade civil. Como esfera pública a sociedade civil é um espaço de deliberação pública para onde são levadas questões relevantes para a agenda pública e articulados interesses por meio de um discurso racional com a participação direta dos cidadãos (BRELÀZ; ALVES; FORNAZARI, 2007; FERREIRA, 2008; PAFFENHOLZ; SPURK, 2010; VIEIRA, 2005).

Importante acrescentar que Habermas não conceitua sociedade civil em sua teoria da esfera pública, mas reconhece a necessidade de institucionalização dos espaços públicos discursivos com a participação direta do cidadão.

2.1.2.3.2. Visão de Robert A. Dahl

Existem dois elementos centrais no modelo de democracia baseado na teoria pluralista de Dahl (2005): a participação dos cidadãos e a competição entre líderes.

A participação dos cidadãos é intrínseca a democracia, mas no caso específico em como é engendrada na teoria pluralista por Dahl tem sua raiz nas formulações de Hegel acerca da relação e das tensões entre Estado e sociedade civil.

Hegel (1997) reconhece os elementos associativos e comunitários da sociedade civil na mediação entre os indivíduos e o Estado. Esse reconhecimento apresenta-se não apenas como uma alternativa política, mas também ética, uma vez que prevê a educação dos indivíduos nas virtudes da vida cívica.

No caso da competição, Dahl reconhece que a democracia direta no contexto da sociedade de massa é inadequada à política moderna e à mediação na luta por voto e poder. Assim, aceita a tese weberiana de que a democracia representativa moderna é um mecanismo institucional adequado para selecionar líderes qualificados e competentes (DAHL, 2005; HELD, 2006; PÉREZ, 2000).

No entanto, Dahl (2005) não corrobora com a existência de apenas uma elite detentora do poder e propõe a possibilidade da existência da dispersão de poder entre várias elites. Os recursos que contribuem para o exercício do poder estão, segundo o autor, distribuídos entre diferentes grupos com distintos interesses e possibilidade de agruparem-se livremente.

Critica também a teoria elitista de Joseph A. Schumpeter e C. Wright Mills argumentando que a contraposição entre o cidadão individual e a liderança eleita preconizada por esse modelo fragiliza a cidadania em vista das dinâmicas associativas (NOBRE, 2004).

Em sua obra *Polyarchy: Participation and Opposition*, publicada originalmente em 1972, Dahl propõe que a democracia representa um tipo ideal. O autor entende a democracia como um processo que ocorre em duas dimensões: contestação pública e inclusão de grupos de interesse. Na realidade, nenhuma grande nação que adote a democracia como regime é plenamente democratizada. Os regimes democráticos encontrados na prática são poliarquias (DAHL, 2005).

A poliarquia é um sistema político relativamente democratizado, dotado de maior participação dos cidadãos por meio de grupos de interesse e institucionalização de regras para a deliberação pública. Gradativamente há uma ampliação da competição entre líderes, da participação política e do controle de líderes pelos grupos de interesses. Poder e controle são

compartilhados entre o governo e diferentes grupos de interesse da sociedade que têm o potencial de exercer pressão sobre as decisões políticas (DAHL, 2001, 2005).

Na teoria pluralista há uma multiplicidade de centros de poder que permite a inclusão de minorias concorrentes. O sistema poliárquico tem como objetivos centrais: ampliar de maneira progressiva a competitividade e a participação, garantir estabilidade política e impedir a manipulação de minorias por maiorias.

A sociedade civil conforme a concepção pluralista de Dahl é essencialmente formada pela livre associação de indivíduos em torno de interesses que competem entre si e participam do processo político, por meio de seus representantes (HELD, 2006). Essa perspectiva de sociedade civil tem sua raiz na tradição do associativismo norte-americano, cujo principal intérprete foi Tocqueville.

Em seu livro *A Democracia na América*, publicado em dois volumes em 1835 e 1840, Tocqueville, diante da realidade política norte-americana do século XIX, ressalta que o movimento democratizante norte-americano se deu pelos costumes do povo que tornavam os homens iguais entre si. Faziam parte desses costumes as opiniões, crenças e comportamentos que davam forma a uma espécie de cultura política da sociedade. Um traço marcante dessa cultura eram as associações cívicas (TOCQUEVILLE, 1998).

O associativismo é reconhecido por Dahl (1956) como um traço marcante da cultura norte-americana e com esse argumento o autor estende o conceito de cidadania para além do direito do voto e à liberdade de expressão. A ampliação da cidadania se dá, neste caso, pelo direito à liberdade de se organizar em associações.

Em suma, a sociedade civil na teoria pluralista toma a forma de um espaço associativo em que grupos representam e defendem interesses diversos, e compartilham valores como cooperação, confiança, tolerância e não-violência com a finalidade de gerar a coesão social para o funcionamento eficiente da democracia e da economia de mercado. Essa concepção de sociedade civil é o fundamento das recentes teorizações sobre o capital social e das pesquisas voltadas para mensurá-lo (FERREIRA, 2008; PAFFENHOLZ; SPURK, 2010).

O controle social no pluralismo de Dahl se dá de maneira compartilhada entre a sociedade civil e o Estado. O sistema poliárquico se sustenta no equilíbrio de forças de representantes do poder público com representantes de grupos organizados da sociedade civil. A sociedade civil aqui tem a função de exercer uma espécie de contrapeso.

2.2. DIMENSÕES DO CONTROLE SOCIAL

Tendo como pano de fundo o paradigma pluralista, o conceito de controle social compartilhado abrange duas dimensões estruturantes que estão interligadas: participação política e *accountability* da administração pública.

No plano teórico, o entrelaçamento dessas duas dimensões requer o esforço de unificação dos campos de administração pública e ciência política em torno de uma agenda de pesquisa comum: a exploração e análise de arranjos político-institucionais que possibilitem a participação da sociedade civil no controle das decisões públicas.

Esse trabalho corresponde a uma tentativa de encontro entre esses dois campos de pesquisa: administração pública e ciência política. Com fim de evitar o reducionismo sociológico, uma vez que as variáveis de pesquisa em tais campos circunscrevem-se na sociologia organizacional e política, busca-se delimitar e lidar empiricamente com uma espécie de campo “híbrido” ou interdisciplinar.

As duas dimensões estruturantes do conceito de controle social compartilhado serão apresentadas a seguir conforme uma abordagem interdisciplinar. Essa parece ser a orientação adequada para lidar com a complexidade dos fenômenos organizacionais subjacentes à teoria política, e, por outro lado, incorporar às análises dessa pesquisa o viés político desses fenômenos.

Em última instância, busca-se recuperar a ênfase na dimensão pública comum aos campos da administração pública e da ciência política. Entende-se essa dimensão pública dentro de uma relação dialética entre participação e *accountability*.

A eficácia de novas institucionalidades, como, por exemplo, os conselhos de gestão, dependem das oportunidades de participação e promoção da *accountability* comprometidas com os princípios democráticos.

2.2.1. Participação política

2.2.1.1. Concepções da participação

A participação é um fenômeno complexo. Normalmente é compreendida como uma prática que está diretamente relacionada com a democracia e o exercício da cidadania. Corresponde a um processo democrático pelo qual indivíduos e grupos tornam-se sujeitos

políticos e como tal tomam parte nos debates e decisões da vida pública (LUCAS, 1985; SOUZA, 2004).

A participação política em si não é um objeto empírico, mas pode assumir na prática diversas formas e classificações (LUCAS, 1985).

Da relação entre participação e democracia destacam-se duas concepções de participação política: a participação direta e a participação por representantes. O debate em torno dessas concepções ganha relevância na medida em que aponta para novas possibilidades de participação para além do caráter eleitoral e partidário (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; URBINATI, 2006).

Devido à polissemia de significados e práticas participativas, torna-se necessário esclarecer os sentidos dessas duas concepções de participação política por meio de um breve resgate histórico (LUCHMANN, 2006).

Na Grécia antiga a participação política era um requisito para a realização do ser humano que participava diretamente nas decisões da vida social. Esse significado de participação está calcado na tradição aristotélica do *zoon politikon*, cujo argumento central é de que os homens têm uma propensão natural à vida na *pólis*, isto é, à vida em comunidade (ARISTÓTELES, 2007).

Essa concepção de participação política baseada no modelo ateniense envolvia a participação direta dos cidadãos na deliberação dos assuntos públicos, sem a presença de representantes. A participação política era pautada pelos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena. A plenitude da cidadania, aqui, ocorre pela distribuição do poder político a todos os cidadãos, imbuídos da consciência de que são responsáveis pela defesa e promoção da dignidade humana (LUCHMANN, 2006).

A participação na vida política estava voltada, no mundo antigo, para o bem comum e era considerada uma atividade autêntica inspirada na ideia do governo do povo. Essa concepção de democracia associa-se na modernidade ao pensamento clássico de Rousseau (1965) que defende a participação direta dos cidadãos na elaboração das leis que configuram a vontade soberana do povo.

Mas a partir do movimento iluminista europeu, o ideal da democracia direta é questionado devido à emergência de um contexto complexo marcado pela pluralidade de valores, interesses, necessidades econômicas e identidades sociais, e as dificuldades práticas daí decorrentes para a obtenção de consenso racional em torno do significado de bem comum como base para a ação e decisão coletivas (FRATESCHI, 2008).

No *Leviatã*, livro publicado no século XVII d.C, Hobbes (2006) lança, então, um contraponto ao argumento teleológico utilizado por Aristóteles (2007) na *Política*, obra escrita no século III a.C.. Hobbes demonstra a impraticabilidade da democracia helênica e defende a representação como forma de enfrentar a diversificação social e o aumento quantitativo da população das nações européias.

Partindo de uma visão mecanicista da natureza humana, Hobbes argumenta que os homens não têm um impulso natural à vida em comunidade, mas à autopreservação - *homo homini lupus*. Defende que a ordem social não provém da boa vontade recíproca entre os homens, e propõe a instituição de um poder soberano para manter a ordem – o Estado. Um ente abstrato capaz de obrigar o cumprimento dos acordos e refrear a ganância dos homens (FRATESCHI, 2008; HONDA, 2004).

Hobbes opera, assim, a substituição do princípio do bem comum pelo princípio do interesse próprio e realiza um deslocamento histórico no sentido da palavra política em favor de uma visão individualista de sociedade (HIRSCHMAN, 1979).

A política, então, passa a ser entendida como uma atividade voltada para uma constante luta pelo exercício do poder de Estado com a finalidade de satisfazer os interesses particulares de um grupo. Esse embate ocorre pela vontade permanente do homem de apoderar-se de meios para dominar os demais.

Em Max Weber (2005), a teoria da dominação surge da reflexão sobre a ação social. O autor conclui que a ação social é ordenada por um sistema de autoridade legitimado em três motivos de obediência: a tradição, o carisma e a lei.

Weber observou ainda que a relação social com o fim de submeter vontades corresponde a uma luta, na medida em que a ação de um indivíduo ou grupo for orientada deliberadamente para satisfazer a vontade própria em detrimento das vontades de outros indivíduos e grupos. Se não consistir em violência física e for regulada por algum tipo de autoridade essa luta irá assumir a forma de uma competição regrada cuja vitória dá ao vencedor o direito de exercer a dominação (WEBER, 2005).

Essa maneira de conceber a política está descrita na teoria elitista proposta por Schumpeter (1984) no livro *Capitalism, socialism and democracy*. O argumento central do autor é de que são as lideranças que possuem racionalidade política e estão mais aptas para tomar decisões do que o cidadão comum.

Na teoria elitista a participação fica reduzida a prática de formalidades legais e procedimentais que afetam de maneira secundária as decisões políticas. Tal participação ocorre apenas no processo de eleição com o objetivo de escolher líderes representantes

conforme determinados critérios legais apropriados ao exercício da autoridade política. Sob esse viés teórico a cidadania limita-se a possibilidade de lutar pelo reconhecimento de direitos. (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; DAGNINO, 2004).

Na democracia representativa moderna a participação política assume um caráter mais instrumental, competitivo e individualizado. E as dificuldades relacionadas a esse modelo no mundo contemporâneo se expressam pelo sentimento de manipulação das campanhas eleitorais e pela descrença do povo nas autoridades políticas (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LUCHMANN, 2006; URBINATI, 2006).

Diante do desgaste do modelo ocidental de democracia representativa, durante os anos 60 e 70 os teóricos contemporâneos da chamada democracia participativa fazem um resgate da concepção clássica de participação direta ao estudarem os experimentos de participação no local de trabalho. Esses autores concluíram que tais experiências participativas podem fortalecer identidades, diminuir desigualdades e mudar o nível de consciência política de indivíduos e grupos (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; POULANTZAS, 1977).

A participação direta assume, segundo os autores da democracia participativa, uma dimensão substantiva na medida em que o cidadão aprende a conviver com a diversidade e desenvolve costumes e práticas que incentivam o exercício de uma vida política ativa. Nessa perspectiva a participação é vista como um processo contínuo de aprendizagem que tem o potencial de gerar o aumento do senso de eficácia política individual e coletiva (PATEMAN, 1992).

Porém, estudos indicam que as experiências participativas em outros segmentos da vida em sociedade, como no caso das experiências da democracia industrial, não são suficientes por si mesmas para gerar comportamentos e competências eficazes em termos de participação política no âmbito dos debates relativos às questões públicas. Para que a eficácia política possa ser observada nas instâncias de deliberação pública é necessário que as experiências participativas estejam submetidas à regularidade de procedimentos institucionalizados (DAHL, 2005).

Retomando a categoria clássica da vontade geral de Rousseau (1965), Habermas (1992) redireciona e revigora a teoria da democracia participativa com o seu modelo da participação direta centrado na racionalidade discursiva denominado democracia deliberativa. O argumento central do autor, fundado na tradição da teoria crítica da Escola de Frankfurt, está sustentado no reconhecimento da soberania dos cidadãos enquanto sujeitos políticos, livres e iguais, capazes de fazerem valer sua vontade individual dentro de um processo amplo

e plural de discussão pública, em espaços institucionalizados, com o objetivo de decidir sobre os interesses gerais da coletividade (HELD, 2006).

Em Habermas (2003), as instituições políticas legalmente constituídas assumem um papel preponderante no processo de deliberação. A organização da discussão política se restringe ao ordenamento constitucional. De acordo com essa visão de democracia a participação política passa a ser considerada mais uma concessão do Estado do que uma reivindicação que tem origem na sociedade civil organizada.

As críticas a democracia deliberativa recaem sobre duas limitações relevantes: a) os constrangimentos à livre deliberação, impostos pelas desigualdades sociais e econômicas, b) e os custos internos envolvidos na participação direta dos cidadãos no processo deliberativo (MIGUEL, 2001; SARTORI, 1994).

Sartori (1994) afirma que a participação direta pode inviabilizar o processo democrático. Fiel à teoria das elites, o autor propõe que a democracia representativa apresenta-se como uma alternativa capaz de equacionar o paradoxo relacionado ao equilíbrio entre, de um lado, os custos internos decorrentes do aumento do número de participantes que intervêm no processo decisório e, do outro, os riscos externos decorrentes da diminuição dos beneficiários diretos da decisão.

Ao refletir sobre a solução para a crise da democracia representativa, Dahl (2005) propõe uma ampliação do processo democrático orientado para uma cidadania mais inclusiva que assimile novos formatos de participação.

No entanto, as intensas desigualdades socioeconômicas associadas à pobreza, violência, degradação ambiental, carência de direitos políticos e civis, têm levado ao desinteresse dos cidadãos pela discussão das questões públicas e provocado *déficits* cada vez maiores de participação. A falta de comparecimento às urnas, o aumento da desconfiança nas instituições e o esvaziamento dos partidos políticos são evidências da apatia política que caracteriza a atual crise de legitimidade dos governos representativos contemporâneos (DIAS 2004; MIGUEL, 2003; MODESTO, 2005).

A solução dessa crise requer a revisão dos limites do modelo de democracia representativa. Para tanto, é preciso enfrentar teoricamente o problema da legitimidade da representação política nos processos de deliberação pública.

2.2.1.2. *Representação política e deliberação pública*

O dilema da legitimidade dos representantes nas democracias representativas recai sobre a dualidade constitutiva da representação política. Esse problema tem dominado o debate acerca da validade desse modelo de democracia ao longo da história política e intelectual do mundo moderno (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; MANIN, 1995; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006; PITKIN, 1967, 2006; URBINATI, 2006; YOUNG, 2006).

A dualidade da representação é caracterizada pela constante tensão entre a autonomia dos representantes, um atributo central do mandato de representação, e a vontade geral dos representados. A maior ou menor legitimidade dos representantes depende da relação de congruência existente entre as ações dos representantes e a vontade geral dos representados. Para que essa legitimidade seja sustentável ao longo do mandato de representação é necessário que os representantes atuem em favor dos interesses soberanos de seus representados. Em outras palavras, é preciso que existam conexões que legitimem o vínculo entre os representantes e seus representados. Essas conexões são mantidas a partir de dois componentes centrais: a lei e a soberania popular (URBINATI, 2006).

Se for privilegiado o componente legal da representação perde-se seu conteúdo substantivo. Por outro lado, se for privilegiado o componente substantivo da vontade geral do representado, perde-se o conteúdo institucional da representação necessário para organizar os governos (CASTELLO, 2006; LAVALLE; HOUTZAGER).

Quando apenas legalmente instituída a representação política é concebida como autorização. Essa concepção é classificada por Pitkin (1967, 2006) como formalista porque está sustentada em arranjos institucionais que precedem a representação. Neste caso a autoridade é delegada ao representante por meio de um procedimento formal. Nas democracias representativas modernas tal procedimento é a eleição.

Na autorização o mandato do representante eleito é independente em relação à vontade dos cidadãos representados, mas deve estar vinculado ao projeto político do partido ao qual o representante é filiado. Ressalta-se, no entanto, que os partidos políticos têm perdido a centralidade como organizadores dos interesses do eleitorado em torno de um projeto político o que tem gerado um *déficit* de controle da representação política (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

O problema da representação como autorização legal é que esta não garante a representatividade, ou seja, a manutenção durante o mandato eleitoral da congruência do

comportamento e decisões do representante em relação às necessidades, preferências e interesses de seus representados. A solução para esse impasse, segundo Pitkin (1967), é preservar um núcleo normativo mínimo de representação que garanta a capacidade de julgamento e ação do representante sem emancipá-lo completamente do controle pelo representado. Sob este ângulo a representação é vista como *accountability*.

Na representação como *accountability* o foco muda do representante para o representado. Em que pesem as condições normativas sobre as quais a representação política deve se sustentar, a *accountability* amplia o controle dos representantes pelos representados por meio de mecanismos institucionais de transparência que possibilitem acompanhamento e questionamento constantes das deliberações públicas. Neste caso, representantes devem responder permanentemente por suas decisões com base em argumentos racionais e podem sofrer sanções materiais ou simbólicas.

O problema da representação política vista como *accountability* é que neste caso não se considera o conteúdo substantivo da representação informal exercida por indivíduos ou grupos não eleitos que agem no lugar de outros para defender interesses, opiniões ou perspectivas por afinidade de ideias ou adesão a uma causa comum. Aqui o que se representa são discursos, anseios e não pessoas. Este tipo de representação política é denominado *advocacy* (AVRITZER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; PHILIPS, 1995, 2001; PITKIN, 1967, 2006; URBINATI, 2000; YOUNG 2000).

A representação política concebida como *advocacy* pressupõe a construção de espaços discursivos informais onde indivíduos ou grupos possuem a liberdade e a oportunidade de ter voz para expressar de forma relativamente autônoma as preferências de uma dada coletividade. A legitimidade das decisões políticas, neste tipo de representação, advém de amplos processos de debate público plural e coletivo (PHILIPS, 1995, 2001; PITKIN, 1967, 2006; YOUNG 2000).

Mas existem limites na visão da representação como *advocacy* que não devem ser negligenciados. Pitkin (1967, 2006) destaca que um limite relevante desse tipo de representação é a precariedade quanto à proteção dos anseios e interesses dos cidadãos devido à ausência de mecanismos institucionais de controle dos representantes. Young (2000) acrescenta que há uma impossibilidade nesta concepção de representação visto que na prática a substituição dos representados não acontece porque existem diferenças com os representantes que impedem estes últimos de agirem ou falarem como se fossem uma coletividade.

Apesar das contribuições da representação como *advocacy* para a compreensão da inclusão política de grupos marginalizados no processo democrático, na prática há o reconhecimento de que a autorização e a *accountability* são instrumentos mais eficientes para a manutenção e legitimação das relações entre representantes e representados (MIGUEL, 2003).

A crise da democracia representativa se dá devido ao enfraquecimento das conexões entre representantes e representados. A superação do *déficit* de controle da representação pode ocorrer pelo aprofundamento desse modelo de democracia de duas maneiras: a) participação de representantes da sociedade civil em novos espaços de deliberação pública e b) atuação da mídia como instância de mediação independente que exerce parcialmente a representação de diferentes interesses sociais e influencia de maneira significativa na definição da agenda no processo de deliberação pública (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; MIGUEL, 2003).

Em Dahl (2005) a redução do *déficit* de controle dos governantes pelos governados ocorre pela incorporação do *policy process* a sua definição de poliarquia. No âmbito das poliarquias o caráter democrático do processo decisório tem como fundamento o pluralismo e o *muddling through* - decisão incremental (DAHL; LINDBLOM, 1953; LINDBLOM, 1959).

Os procedimentos normativos que operacionalizam o processo de decisão nas poliarquias são: a) igual condição e oportunidade aos cidadãos de participar do processo político; b) inclusão dos cidadãos que serão afetados pela decisão; c) igual oportunidade de escolha sobre as matérias que devem ser colocadas na agenda; d) igual oportunidade aos cidadãos para formular e expressar suas preferências; e) considerar igualmente tais preferências na conduta do governo; f) igual oportunidade para compreender de maneira articulada as questões em debate; g) igual direito de votar na alternativa que melhor corresponde ao interesse da coletividade (DAHL, 2001, 2005).

Manin (1987, 1995) acrescenta que o uso do debate como mecanismo para a tomada de decisão é um dos princípios basilares das democracias representativas. O autor compreende a tomada de decisão no espaço público dentro do conceito de deliberação pública que envolve dois momentos: debate e decisão. O momento da decisão deve estar vinculado ao momento prévio do debate.

O processo de reconfiguração da representação política vai além da participação dos representantes eleitos. Tal processo requer a inclusão de múltiplos atores societários e da mídia na definição da agenda e dos debates nas instâncias de deliberação pública (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; MIGUEL, 2003).

Sob a perspectiva do modelo de democracia deliberativa o que torna o processo decisório democrático é a possibilidade da participação da sociedade civil organizada no debate acerca das questões públicas. Essa visão de democracia determina a centralidade da informação e o desenvolvimento de competências informacionais para ampliação da participação e a justificação das decisões públicas (MIRANDA, 2008).

No campo da ciência da informação, os estudos acerca da informação denotam diferentes concepções. A informação pode ser compreendida como: uma coisa, um padrão de pensamento ou uma construção social (CAPURRO; HJORLAND, 2003).

Vista como coisa a informação é tomada como atributo de determinados objetos físicos como livros, fotos, filmes, relatórios, vídeos, portais eletrônicos, dentre outros. Cada objeto que contém informação sobre alguma coisa que está ali representada de maneira técnica e objetiva. Os usuários da informação são tidos como processadores das informações (BUCKLAND, 1991; CAPURRO; HJORLAND, 2003; CHOO, 1998).

Concebida como padrão de pensamento destaca-se o aspecto cognitivo dos indivíduos que irão usar as informações. Essa abordagem está direcionada aos estudos que buscam identificar e sintetizar os elementos que influenciam no comportamento de indivíduos e grupos quando estes demandam e usam as informações. Especificamente trata da relação entre a cognição do sujeito e sua necessidade de conhecer, e, como decorrência, das ações mediadoras entre a informação e conhecimento (BARRETO 2002; CAPURRO; HJORLAND, 2003; CHOO, 1998).

Por fim, considerando a inserção da ciência da informação no âmbito mais abrangente da ciência social, a informação pode ser concebida como uma construção social. Neste caso, a informação é elaborada a partir de uma prática social que ocorre por meio de um processo de aprendizagem individual e coletiva em comunidades discursivas (CAPURRO; HJORLAND, 2003).

As comunidades discursivas se circunscrevem em certos espaços e contextos culturais onde sujeitos se relacionam constantemente com outros sujeitos por meio do diálogo e do debate e atribuem novos significados e representações à informação. Tais comunidades possuem estruturas informacionais e de comunicação únicas, com formas de linguagem próprias e padrões específicos de cooperação que demarcam domínios de conhecimento (HJORLAND, 1997, 2002).

2.2.1.3. Tipologias da participação política

As tipologias da participação são úteis para diferenciar os níveis e os tipos de participação (CORNWALL, 2008; SALM, MENEGASSO, 2010). Elas serão utilizadas nessa pesquisa como referência para a elaboração de um *framework* para a análise da participação.

Quanto à participação no processo decisório, existem duas tipologias muito utilizadas para mensurar o grau de participação cidadã. Uma está relacionada ao conceito de participação de Sherry R. Arnstein (1969) e é proposta pela própria autora, e a outra é proposta por Jules N Pretty e outros (1995) está em sintonia com o conceito de participação proposto por Barbara Gray (1989).

Arnstein define participação como a redistribuição de poder que permite aos cidadãos marginalizados, excluídos do processo político e econômico, sejam deliberadamente incluídos. A autora considera a participação direta do cidadão como essencial ao exercício da cidadania. Defende a ampliação da representação política por meio de uma combinação entre a representação eleitoral e a participação direta do cidadão no processo de deliberação pública (ARNSTEIN, 1969).

Esse conceito mantém como foco de referência a comunidade e implica em um nível menos elevado de institucionalização da participação. Dá ênfase a uma eventual capacidade da auto-mobilização dos cidadãos para influenciarem nas decisões relativas aos projetos que tenham impacto sobre os seus interesses individuais.

A participação eventual ocorre de forma difusa e imprevisível. Está ligada a uma circunstância momentânea e não se insere em um processo contínuo e organizado. Apesar disso, o caráter de eventualidade não torna a participação menos eficaz. Em certas situações essa forma de participação pode adquirir grande significação política ao contribuir para decisões fundamentais.

Arnstein (1969) elaborou uma escala com oito níveis de participação cidadã. Cada nível corresponde ao grau de extensão do poder dos cidadãos em determinar o resultado final da ação pública. Nessa tipologia os graus de participação variam da manipulação até o controle pelos cidadãos da gestão pública em sua totalidade (ver quadro 1).

Formas de participação	Características da participação na decisão	Níveis de participação
Manipulação	Representa uma forma distorcida ou “ilusória” de participação; tem como objetivo “educar” os cidadãos ou obter seu apoio; as pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem poder real de decisão.	Não-participação

Terapia	Representa uma terapia grupal disfarçada de participação; tem como objetivo “curar” os cidadãos de suas “patologias”; as pessoas são envolvidas em muitas atividades para que possam curar seus distúrbios mentais; os técnicos se escondem atrás de conselhos ou comitês para não assumir erros cometidos e diluir suas responsabilidades.	Não-participação
Informação	Nesta forma de participação os cidadãos são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, o que corresponde ao primeiro passo em direção da participação legítima; mas normalmente trata-se de um fluxo de informação de cima para baixo (dos técnicos para o cidadão), sem a existência de um canal de comunicação que permita o retorno e a negociação.	Participação simbólica
Consulta	Nesta forma de participação os tomadores de decisão além de informar os cidadãos, solicitam sua opinião por meio de instrumentos como pesquisas de opinião, assembléias de bairros e audiências públicas; mas se a consulta não estiver integrada a outras formas de participação não há nenhuma garantia de que as preocupações e idéias dos cidadãos serão levadas em consideração.	
Pacificação	A partir desse nível os cidadãos passam a ter um certa influência nas decisões, mesmo que o acesso ao poder ainda seja limitado; os cidadãos participam do processo de tomada de decisão, mas os tomadores de decisão mantém o direito de decidir sobre a legitimidade e a viabilidade das sugestões apresentadas pelos cidadãos; além disso o grau de pacificação dos cidadão depende basicamente de dois fatores: a qualidade da assessoria técnica de que dispõem para definir suas prioridades e o grau de organização da comunidade.	
Parceria	Neste grau de participação há uma efetiva redistribuição do poder por meio da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão; ambos os lados concordam em compartilhar a tomada de decisão por meio de estruturas como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos; a parceria funciona melhor quando existir uma efetiva organização comunitária capaz de: a) manter lideranças responsáveis por prestar contas de seus atos, b) dispor de recursos financeiros para pagar às lideranças algum tipo de compensação pelo trabalho realizado, e c) dispor de recursos financeiros para contratar advogados, técnicos e agentes de desenvolvimento.	Poder cidadão
Delegação	Nesta forma de participação os cidadãos podem assumir o poder deliberativo em determinados planos ou programas; ocorre a delegação de poder decisório a instâncias deliberativas nas quais os cidadãos têm maioria de votos e atribuições claramente definidas; neste nível os cidadãos têm o poder de assegurar que os interesses da comunidade sejam atendidos.	
Controle pleno do cidadão	Neste nível de participação os cidadãos assumem a responsabilidade pela gestão em sua totalidade – autogestão, sendo capaz de negociar suas ações sem intermediários.	

Quadro 1 – Tipologia da participação de Arnstein

Fonte: adaptado de Arnstein (1969).

O quadro 1 mostra que na não-participação os indivíduos são apenas informados sobre os projetos e programas, sem poder questionar ou reivindicar. Em geral, as informações são repassadas aos membros das comunidades, mas sofrem manipulação ou tratamento por parte dos tomadores de decisão ou de sua equipe, com o objetivo de torná-la mais atraente para os indivíduos.

Já no nível de participação simbólica, os membros da comunidade localizada na área de influência dos projetos e programas são informados e consultados. Pode haver a pacificação dos interesses dos cidadãos com os do proponente, mas os cidadãos não participam do processo de tomada de decisão.

Finalmente, no nível do poder cidadão ocorre a negociação e a obtenção de compensações pelos membros comunitários. Este é o nível de participação cidadã mais elevado, pois atribui aos cidadãos grande parte ou mesmo a totalidade do poder decisório. Porém, raramente se verifica na prática o exercício desse alto grau de participação pelas comunidades.

Dentro da perspectiva da teoria colaborativa de Barbara Gray (1989) o conceito de participação política corresponde a um processo coletivo de tomada de decisão entre *stakeholders* (representantes de grupos de interesse e organizações) pertencentes a um domínio inter-organizacional (SCHARMAN; GRAY; YAN, 1991; WOOD; GRAY, 1991). A autora propõe a ampliação do escopo da representação política para além dos representantes eleitos com a participação de novos representantes da sociedade civil no processo de deliberação pública (GRAY, 1989; PRETTY, 1995).

Nesse caso, o conceito de participação está associado à ação coletiva. Esse tipo de ação ocorre por meio da organização de grupos em torno de associações. As formas e finalidades imediatas das associações são infinitas. Basta apenas um pequeno grupo de pessoas, com algum objetivo definido e a disposição de trabalharem continuamente em busca desse objetivo, para se ter uma associação.

A participação aqui é organizada, ou seja, aquela que se desenvolve a partir de uma clara definição de objetivos e que procura tirar o máximo proveito dos recursos disponíveis em cada momento, assegurando a continuidade das ações. Destaca-se que a participação política mais eficiente é a organizada, pois toda a ação transformadora encontra resistência dos interesses estabelecidos. Mesmo para aquelas propostas que possam trazer maior benefício comum é necessário um trabalho constante e organizado para que possam ser aceitas.

Pretty (1995) apresenta uma tipologia de participação baseada em vários graus de controle que os participantes exercem (ou não exercem) sobre o processo de tomada de decisão. A diferença principal entre os vários níveis de participação nessa tipologia diz respeito ao nível de poder que os *stakeholders* têm sobre o processo de tomada de decisão (ver quadro 2).

Formas de participação	Características da participação na decisão
Participação manipulativa	A participação é apenas uma pretensão; nas reuniões em comissões ou conselhos há a presença de representantes de certos grupos de interesse e organizações, mas que não foram eleitos democraticamente e não têm qualquer poder de influência no processo decisório.
Participação passiva	Os participantes são apenas informados sobre o que já foi decidido ou das ações que já foram realizadas; este tipo de participação envolve o anúncio unilateral de decisões dos gerentes e técnicos, mas sem ouvir as opiniões dos participantes; a informação é compartilhada apenas entre os “profissionais”.
Participação por consulta	Os participantes são apenas consultados; agentes externos definem os problemas e controlam os processos de coleta e análise dos dados e informações; esse processo é meramente consultivo, ou seja, não implica na tomada de decisão por parte dos participantes e os profissionais responsáveis pelo processo não têm qualquer obrigação de levar em conta a opinião dos participantes.
Participação por incentivos materiais	Os participantes contribuem no desenvolvimento de novos projetos ou programas fornecendo seus recursos próprios, normalmente sua força de trabalho, em troca de benefícios econômicos ou incentivos materiais; não são envolvidos no processo de aprendizagem e experimentação de novas idéias, e quando os incentivos acabam os participantes não têm interesse em prolongar sua participação.
Participação funcional	A participação é vista como um meio para se atingir os objetivos de determinados projetos ou programas; apesar de haver um envolvimento interativo com a tomada de decisão compartilhada entre os responsáveis pelo processo decisório e os participantes, a participação ocorre somente quando as decisões centrais já foram tomadas por agentes externos, ou seja, os participantes não estão presentes no processo desde seus estágios iniciais; os participantes locais podem ser cooptados com o fim único de servir aos interesses de agentes externos.
Participação interativa	Os participantes se envolvem em análises conjuntas que produzem planos de ação e levam a formação de grupos e instituições locais; esse processo tende a envolver a utilização de metodologias interdisciplinares que buscam criar perspectivas múltiplas e fazem uso de processos de aprendizagem sistêmicos; os grupos e organizações controlam as decisões, determinam como os recursos disponíveis serão utilizados e têm interesse coletivo na manutenção das estruturas e práticas resultantes do trabalho participativo.

Auto-mobilização	Os participantes tomam iniciativas independentes e autônomas para mudar o <i>status quo</i> dos sistemas; realizam contatos com agentes ou instituições externas para obter apoio, recursos e assessoramento técnico necessário, mas mantém o controle sobre o uso dos recursos; a auto-mobilização pode se expandir se governo e organizações não-governamentais propiciarem o apoio necessário; a auto-mobilização pode ou não questionar a distribuição de recursos e o poder pré-existente.
------------------	---

Quadro 2 – Tipologia da participação de Pretty

Fonte: adaptado de Pretty et. al. (1995).

A tipologia de participação proposta por Pretty oferece elementos para a análise do contexto político e de relações de poder envolvidos no processo de tomada de decisão e participação. Essa perspectiva ressalta a discussão acerca da efetividade da participação sócio-política.

Pretty (1995) argumenta que a efetividade da participação política se dá nos estágios iniciais do processo de tomada de decisão no momento da concepção dos projetos e programas. Mas essa visão é questionada pela possibilidade de manipulação que os responsáveis pelo processo decisório têm de beneficiar os grupos politicamente mais fortes em detrimento de outros com menos poder.

Uma alternativa mais adequada para considerar a efetividade do processo de participação política diz respeito aos interesses afetados em tal processo. Sarah White (1996) sugere uma tipologia da participação a partir de diferentes interesses de grupos e organizações envolvidos (ver quadro 3).

Formas de participação	Características dos interesses em participar
Participação nominal	O interesse dos participantes é serem incluídos no processo para terem determinados benefícios.
Participação instrumental	O interesse dos participantes é no ganho com eficiência e diminuição dos custos relacionados à execução de projetos e programas.
Participação real	O interesse dos participantes é influenciar nas decisões sobre o desenho e a gestão dos projetos e programas.
Participação transformadora	O interesse dos participantes é tomar decisões e agir de maneira independente.

Quadro 3 – Tipologia da participação de White

Fonte: adaptado de White (1996).

Em síntese, a participação nominal e a instrumental podem ser denominadas de participação formal. Nesse tipo de participação ocorre apenas a prática de formalidades que afetam somente de maneira secundária as decisões políticas. Já a participação real e a

transformadora podem ser chamadas de participação substantiva. Nesse caso, os participantes exercem de algum modo influência direta e real nas decisões políticas fundamentais.

2.2.2. Participação política na democracia brasileira

2.2.2.1. Democratização e desigualdades econômicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o termo controle social passou a ser utilizado de forma mais intensa e a fazer parte do vocabulário do povo brasileiro (CALVI, 2008).

Historicamente, a partir do início da década de 80, os movimentos sociais e outras instituições da sociedade civil organizada começaram a utilizar esse termo para expressar a possibilidade de participação coletiva dos cidadãos nos momentos críticos de decisão política. Esse foi um período marcado por grandes mobilizações em prol do processo de democratização do país.

Apesar do grande apoio da população o processo de democratização se deu de forma fraca e negociada, ou seja, “pelo alto”. Manteve os traços de conservadorismo e autoritarismo inerentes à formação histórica do país, o que confirma a trajetória de um “longo amanhecer” para a democracia e o desenvolvimento do Brasil (COUTINHO, 1999; FURTADO, 1999; NOGUEIRA, 1998).

Nogueira (1998) adverte que a conciliação política realizada “pelo alto” sempre reforçou os “núcleos duros” do conservadorismo brasileiro, estabelecendo barreiras que impedem a reforma do Estado em termos de ampliação da democracia e distribuição mais igualitária dos excedentes econômicos.

Aderindo à interpretação weberiana, argumenta-se que a forma pela qual o Estado brasileiro foi historicamente criado e consolidado se deve a chamada herança do patrimonialismo⁴ ibérico. Utilizando as categorias weberianas de análise da dominação legítima, Raymundo Faoro (2001) identifica a existência no Brasil, ao longo de quase seis

⁴ O patrimonialismo é um tipo puro de dominação tradicional, exercendo-se por ordenações e poderes senhoriais, em que não são nítidas as separações entre os espaços público e privado. A permanência de fortes relações com grupos preferenciais faz a administração brasileira ainda ter suas bases atreladas ao patrimonialismo. O poder do senhor patrimonial apóia-se não apenas na tradição, mas sobretudo no oferecimento de privilégios, honrarias e favoritismos a grupos de pessoas independentes do poder senhorial - o estamento burocrático (FAORO, 2001; MOTTA, 2007).

séculos – de D. João I a Getúlio Vargas, de um poder centralizador: o Estado patrimonial que serve e é servido por estruturas estamentais⁵.

Nas últimas décadas, foram desenvolvidas novas práticas e expectativas de modernização do Estado brasileiro, mas muitas de suas características tradicionais como o patrimonialismo ainda permanecem como alicerces do modelo de administração pública aplicado no Brasil (MOTTA, 2007; PINHO, 1998).

A formação histórica do Estado brasileiro e, por consequência, do modelo de administração pública singular e multifacetado aqui empregado, aliada à fragilidade da sociedade civil organizada existente no país, torna precária a participação política nos processos de deliberação pública.

O desafio de mobilização das energias presentes na sociedade civil, fora do âmbito do Estado, com a finalidade de subsidiar a ação governamental e complementar a prestação de serviços públicos requer um nível maior de amadurecimento social evidenciado no exercício da cidadania de forma coletiva e articulada.

Esse tipo de cidadania reconhece e incorpora a pluralidade das subjetividades presentes na sociedade civil e permite a participação de grupos sociais antes excluídos da vida política. Essa inclusão tem o potencial de ampliar o espaço público, onde podem surgir novos conflitos e diferenças (DAGNINO, 2004).

No entanto, a busca em incorporar o pluralismo social em múltiplas arenas enfrenta outro entrave: a desigualdade sócioeconômica. O Brasil é um país de profundas desigualdades no âmbito socioeconômico que são evidenciadas pelos altos índices de violência, criminalidade, mortalidade infantil, analfabetismo, dentre outros.

A sociedade civil no país pode ser comparada a um mosaico multifacetado, e nela existem múltiplas arenas que podem estar próximas ou afastadas do poder de decisão. E a reunião da sociedade por meio do associativismo não garante a diminuição das desigualdades socioeconômicas, bem como a participação social no processo de deliberação pública (KERSTENETZKY, 2003).

Em termos de administração pública, as desigualdades sócioeconômicas no país se acentuam devido, sobretudo, à má distribuição dos recursos que normalmente estão concentrados no poder público central.

⁵ O estamento burocrático não está atrelado a uma classe econômica dominante visto que a transposição do Estado Português para o Brasil precede a existência de uma sociedade civil constituída, ou seja, a sociedade civil se estabelece depois da implantação do Estado Português no país (FAORO, 2001).

O debate acerca da descentralização para a ampliação da participação suscita polêmica, uma vez que se trata de um processo complexo, com múltiplas dimensões e geralmente gradual, estando sempre presente em vários campos disciplinares. Apesar das diferentes abordagens conceituais acerca da descentralização, há certo consenso em torno das idéias centrais que sustentam esse processo, tais como transferências de recursos financeiros, acesso ao poder decisório e aumento de responsabilidades e competências locais (GUIMARÃES, 2002).

Em seu aspecto político, a descentralização pode ser vista como 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. A descentralização política é distinta da 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 (FRITZEN; ONG, 2008).

Os defensores desse processo de distribuição de poder político percebem a descentralização como uma estratégia de democratização, pressupondo que a sociedade local terá maior possibilidade de participar ao 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 de eficiência e racionalidade. Já a democracia pode ser prejudicada quando as elites locais conseguem monopolizar os processos decisórios ou quando a sociedade local não é organizada (AGRAWAL; RIBOT, 1999; ARRETCHE, 1996; DE VRIES, 2000).

2.2.2.2. *Conselho de gestão como instrumento de participação*

No Brasil o controle social passou a ser exercido por meio de instrumentos de participação criados para a inclusão da sociedade civil, dentre os quais se destaca nessa pesquisa o conselho de gestão.

Um balanço da literatura realizado na área da saúde e assistência social para avaliar os conselhos de políticas públicas vinculados à gestão da saúde demonstra que existem pelo

menos quatro problemas relativos à implantação e funcionamento desses mecanismos de participação: a) tradição autoritária do Estado brasileiro; b) fragilidade da vida associativa; c) acesso e difusão às informações; e d) interferência de interesses político-partidários (DEMO, 1991, 1993; CARNEIRO, 2006; CARVALHO, 1995; COUTINHO, 2004; FUCKS; PERISSINOTTO, 2006; GOHN, 2001; LUBAMBO; TATAGIBA, 2002, 2004, 2005; SPOSATI; LOBO, 1992; TEIXEIRA, 2000).

Os conselhos de gestão são aparatos sócio-aproximadores onde a participação é institucionalizada. São mecanismos formais que asseguram o direito a sociedade civil de participar do processo de deliberação acerca das políticas públicas e do orçamento público. No entanto, enquanto instância colegiada de representação da sociedade civil tais mecanismos podem não garantir uma participação efetiva da sociedade civil.

A legitimidade da participação é uma questão central para o funcionamento dos conselhos de gestão. Vários critérios e procedimentos podem ser propostos para que a representação da sociedade civil seja legítima (COELHO, 2004): a) identificação das pessoas, grupos ou associações (stakeholders) que representem de alguma forma os interesses afetados pelas políticas a serem implementadas; b) reproduzir o perfil sócio-demográfico da população; c) representar as principais posições em disputa; d) fazer uso de princípios de ação afirmativa; ou e) oferecer incentivos estruturais capazes de fomentar a participação de grupos vulneráveis.

Ao considerar a legitimidade da representação da sociedade civil organizada, há um estudo que considera a possibilidade de seis argumentos de presunção que podem justificar essa forma de representação: a) eleitoral; b) filiação, c) serviços, d) proximidade, e) identidade, e f) intermediação (LAVALLE; CASTELLO, 2008; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Os argumentos são denominados de presunção porque se presume a existência de justificáveis para sustentar publicamente a legitimidade dos representantes da sociedade civil organizada.

Essa tipologia de argumentos de congruência está baseada em três elementos: os representados, os representantes e o lócus da representação, que juntos formam a base das relações de representação da sociedade civil (ver quadro 4).

Argumentos	Relação enfatizada	Componentes dos argumentos
Eleitoral	Do representado ao representante - de “baixo para cima” ou vertical externa	Processo eleitoral
Filiação	Do representante ao representado - de “cima para baixo” ou vertical interna	Filiação
Serviços	Do representante ao representado - de “cima para baixo” ou vertical externa	Benefícios
Proximidade	Do representante ao representado – reciprocidade horizontal externa	Compromisso com causa
Identidade	Do representado ao representante – “de baixo para cima” ou vertical interna	Qualidade substantiva
Intermediação	Do representante ao lócus – horizontal no local ou instância de representação	Reivindicação

Quadro 4 – Tipologia de argumentos de congruência.

Fonte: adaptado de LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006.

A análise da representação presuntiva ocorre no plano da elaboração discursiva dos representantes e podem apresentar padrões diferenciados.

2.2.2.3. *Continuum da participação nos conselhos de gestão*

Somente após fazer a revisão das concepções e tipologias da participação é possível estabelecer um *continuum* que servirá como referência para a análise da participação política em mecanismos híbridos de controle social como é o caso dos conselhos de gestão (ver quadro 5).

Enfoques teóricos do Controle Social	Controle social do Estado sobre a sociedade civil	Controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil			Controle social da sociedade civil sobre o Estado
Níveis de participação política	Não participação	Colaboração	Deliberação	Transformação	Emancipação
Comportamento do participante no processo decisório	Não decide – decisão é dependente das diretrizes técnicas da gestão	Não decide – é apenas consultado e fiscaliza as decisões da gestão	Decide com apoio da gestão – tem competência para tomar decisão	Decide e avalia com apoio da gestão – toma decisão e reflete sobre seus resultados	Decide e avalia de maneira autônoma – é independente da gestão (autogestão)
Relações entre representantes e representados	Representante exerce o poder de maneira unilateral	Representante exerce o poder de maneira bilateral – é exercido o controle pelos representados por meio da <i>accountability</i>			Participação direta - não há representação política
Eficácia política do controle social	Menor autonomia dos participantes				Maior autonomia dos participantes

Quadro 5 – *Continuum* da participação e eficácia política do controle social

Fonte: elaborado pelo autor.

Os níveis de participação do *continuum* são considerados de acordo com os enfoques teóricos do controle social na perspectiva da ciência política.

No enfoque do controle social do Estado sobre a sociedade civil não há distribuição real do poder de decisão, ou seja, não há participação. A decisão é manipulada via de regra pela cooptação dos representantes. Não ocorrem debates e definição de prioridades de maneira compartilhada com a sociedade civil e a decisão depende de diretrizes técnicas estabelecidas pela gestão. A autoridade legal que representa exerce o poder de maneira unilateral com base em regras institucionalizadas e os interesses defendidos não tem conexões claras com as demandas coletivas dos representados. Há maior distância entre os representantes e os representados.

No caso do controle social da sociedade civil sobre o Estado ocorre a emancipação dos cidadãos que participam diretamente das decisões, individualmente ou reunidos em grupos. Ou seja, não há representação política. A decisão é autônoma e independente e a informação é produzida socialmente a partir de um processo contínuo de aprendizagem individual e coletiva que permite sua constante reconstrução e reinterpretação durante o processo decisório.

No enfoque do controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil o *continuum* da participação traduz uma escala incremental que tem o potencial de ampliar a eficácia política do controle social compartilhado entre representantes do governo e da

sociedade civil organizada, na medida em que refletem no aumento dos níveis de autonomia dos cidadãos.

Os representantes exercem o poder de maneira bilateral com base em regras institucionalizadas e critérios de congruência em favor dos representados. Há conexões e articulações permanentes entre a autoridade que representa e os representados por meio de processos de *accountability*.

Nesse *continuum* a participação política no processo decisório ocorre dentro de três níveis: colaboração, deliberação e transformação.

Na colaboração a participação é periférica e se dá no nível expressivo-simbólico. Neste nível de participação ocorre a expressão de sentimentos, identidades e demandas específicas dos diversos participantes que se fazem presentes na cena política para serem vistos e ouvidos. No entanto, o participante não decide, mesmo que possa manifestar suas preferências e escolhas. Ele apenas recebe informações e é consultado sobre assuntos que serão objetos de decisão. Pode também exercer o acompanhamento e fiscalização da implementação das decisões.

A deliberação caracteriza-se por uma efetiva redistribuição do poder. Neste caso, a participação requer o debate levando em consideração os diferentes pontos de vista dos participantes com a definição de prioridades. A decisão emerge de um processo de intervenção organizada em que a informação é interpretada individual e coletivamente por meio do diálogo entre os diferentes participantes. A informação é importante para a compreensão dos problemas, reflexão e interligações com outros problemas. Há o reconhecimento de que os participantes têm conhecimentos e competências que os autorizam a tomar decisões com o apoio técnico da gestão.

Na transformação a participação se revela como um processo de aprendizagem individual e coletiva que resulta da avaliação periódica das decisões tomadas e seus resultados. Como decorrência, além de se sustentarem na racionalidade técnico-burocrática, as opiniões dos participantes tendem a ser informadas pela reflexão permanente que possibilita a geração de decisões mais inteligentes. Este nível de participação pode ser visto como uma “escola política” que envolve formação de uma cultura política composta de valores democráticos que possibilitam assimilar uma multiplicidade de interesses e motivar decisões transformadoras voltadas ao interesse público (PATEMAN, 1992).

2.2.3. *Accountability* da administração pública

2.2.3.1. *Vertentes da accountability*

A *accountability* é um conceito central para a prática do controle social. Mas sua compreensão não é tão simples quanto parece (DENHARDT; DENHARDT, 2005).

O termo *accountability* tem sido empregado no sentido restrito da prestação de contas pela administração pública. Sob esse viés a *accountability* vincula-se a ideia bastante difundida do controle e fiscalização das autoridades públicas com a finalidade de combater a corrupção (SANTOS, 2004b). Daí surge a confusão analítica sobre o significado dessa expressão.

As raízes da *accountability* estão atreladas aos formatos de democracia e modelos de administração pública adotados pelos diversos países e que implicam em concepções diferentes subjacentes ao uso popular desse termo. O entendimento mais profundo de tais concepções e seus argumentos de justificação permite o esclarecimento necessário dos significados de *accountability* para fins dessa pesquisa científica.

Existem várias maneiras pelas quais as democracias se organizam e funcionam. De maneira geral, é possível distinguir entre dois modelos genéricos de democracia representativa: majoritário e consensual (LIJPHART, 2003).

Essa distinção entre dois tipos básicos de democracia não é recente. Diversos teóricos da ciência política têm utilizado essa forma de interpretar e agrupar os processos democráticos em diferentes países, com destaque para o primeiro desses autores Robert A. Dahl que em seu livro *A Prefacy to Democratic Theory* classificou os modelos de democracia em “madisoniana” e “populista” (DAHL, 1956).

Na democracia majoritária, também denominada de modelo *Westminster*, em referência ao palácio em que se reúne o parlamento do Reino Unido, o poder político está concentrado nas “mãos” de uma pequena maioria eleita, muitas vezes uma maioria simples. É um modelo de democracia exclusivo, combativo e competitivo em que elites concorrem de maneira organizada pelo voto e o critério da maioria é o requisito suficiente para garantir legitimidade às decisões políticas tomadas.

O modelo de administração pública que melhor se coaduna com a democracia majoritária é o *new public managemt* ou gerencialismo. Esse modelo tem origem no movimento internacional de reforma do Estado de bem-estar social que teve início na década de 80 e tem como referência os modelos inglês e norte-americano. Na nova gestão pública a

lógica do mercado deve prevalecer na administração pública para que o Estado possa ser mais eficiente e produtivo. O modelo gerencialista impõe o uso dos instrumentos de gestão empresarial pela administração pública com a finalidade de aumentar a capacidade operativa da burocracia governamental (MARINI, 2002; PAES DE PAULA, 2005; SANO; ABRUCIO, 2008).

No gerencialismo a *accountability* é justificada apenas em nível procedimental e diz respeito aos direitos que os cidadãos têm de exigir de autoridades e agentes públicos o dever de prestar contas de seus atos em conformidade com as determinações legais. Está circunscrita na tradição teórica da *public choice* e do modelo agente-principal (Estado-cidadão) com movimentos institucionalizados por procedimentos verticais e horizontais (O'DONNELL, 1998; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

A *accountability* dita vertical se dá pela relação entre desiguais sob a forma do mecanismo eleitoral, que pelo veredicto do voto dos governados reconduz ou destitui os governantes (controle político de baixo para cima), ou sob a forma da hierarquia das burocracias de Estado (controle da administração pública de cima para baixo). Já a *accountability* horizontal ocorre dentro de uma relação entre iguais por meio do mecanismo de *checks and balances* (controle mútuo entre os poderes instituídos do Estado), com foco na adesão da administração pública aos procedimentos legais e constitucionais vigentes.

O modelo de democracia consensual é uma alternativa ao modelo majoritário. Apesar dos dois modelos convergirem para a ideia do governo da maioria, diferem quanto aos métodos. Enquanto na democracia majoritária a competição de elites gera uma mínima maioria selecionada de líderes, na democracia consensual as regras e instituições visam uma pluralidade de maiorias pela ampliação da participação no compartilhamento do poder político (LIJPHART, 2003).

A democracia consensual caracteriza-se pela abrangência e negociação. Está sustentada na teoria pluralista e propõe que os recursos que contribuem para o exercício do poder estão distribuídos entre diferentes grupos de interesse e organizações. Ou seja, há o reconhecimento da dispersão de poder, da presença de cidadãos com distintos interesses, com possibilidade de agruparem-se livremente e participar por meio de representantes do processo de decisão política.

Dahl denominou de poliarquia essa concepção de democracia representativa mais participativa, inclusiva e plural. A poliarquia tem como objetivos centrais: ampliar a competição entre líderes, aumentar a participação política do povo, garantir estabilidade política e impedir a manipulação de minorias por maiorias. No sistema poliárquico o poder

político é compartilhado entre o governo e diferentes grupos de interesse e organizações da sociedade civil que têm o potencial de exercer o controle sobre as decisões políticas (DAHL, 2001, 2005).

Em termos de gestão, a poliarquia requer um novo modelo de administração pública: *new public service*. Este modelo prioriza o interesse público como resultante da participação de representantes da sociedade civil organizada no processo de deliberação política e suas conseqüências para o desenvolvimento econômico. Restringe a lógica de mercado a um espaço delimitado, fomentando a democracia em torno da coprodução do bem público, em seu aspecto tangível e intangível (BRUDNEY; ENGLAND, 1983; DENHARDT; DENHARDT, 2003, 2005; SALM; MENEGASSO, 2006).

Cabe, porém, reconhecer a existência de desafios subjacentes ao *new public service*. Um destes desafios está relacionado ao aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas com a incorporação de mecanismos de *accountability* durante o mandato governamental que possibilitem a participação representativa de diferentes grupos de interesse e organizações da sociedade civil.

O *new public service* é um modelo de administração pública no qual a *accountability* está justificada na perspectiva societária ou societal. Essa perspectiva amplia o conceito de *accountability* pela inclusão de representantes de diferentes tipos de grupos de interesse e organizações da sociedade civil no processo de deliberação pública. Isso demanda a abertura de novos espaços institucionalizados de participação dos cidadãos (GRAU, 1997, 1998; LAVALLE; CASTELLO, 2008; PAES DE PAULA, 2005; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

O argumento aqui é de que a *accountability* horizontal e vertical não são suficientes para assegurar a legitimidade necessária à ampliação e aprofundamento do processo democrático. Os mecanismos tradicionais de *checks and balances* e eleições que caracterizam uma concepção minimalista de *accountability* democrática precisam ser complementados por mecanismos de *accountability* societal capazes de oferecer maior sustentação à soberania popular.

A *accountability* societal é não eleitoral e utiliza mecanismos institucionais (ou híbridos), como por exemplo, conselhos de gestão, orçamento participativo, ouvidorias públicas (*ombudsmen*), audiências públicas, e também mecanismos não-institucionais (ou difusos), como por exemplo, movimentos sociais, mídia, associações de bairro e comunitárias, ONG's. Ambos os mecanismos possibilitam a realização de conexões entre as atividades políticas em andamento na sociedade civil e as instituições públicas tradicionais uma vez que

têm como objetivos debater questões públicas e influenciar na tomada de decisão política (CARNEIRO, 2006; LAVALLE; CASTELLO, 2008; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

O'Donnell reconhece a originalidade da *accountability* societária. Argumenta que a noção de *voice* (expressão/participação no espaço público) presente nessa forma de *accountability* a aproxima da *accountability* horizontal, mas como se trata de uma relação entre desiguais (Estado e sociedade civil) termina por classificá-la como uma derivação da *accountability* vertical, o que minimiza sua capacidade de ampliar e aprofundar os processos democráticos (CARNEIRO; COSTA, 2001; O'DONNELL, 1998; SORJ; MARTUCCELLI, 2008).

A eficácia da *accountability* societal requer o controle autônomo e independente das estruturas associativas da sociedade civil em relação às instâncias estatais. Mas quando desprovida de institucionalidade essa forma de controle tem sua eficácia reduzida por estar limitada apenas a sanções simbólicas, mesmo que estas últimas possam ocasionar de maneira indireta sanções legais. Paradoxalmente, a *accountability* societal depende do compromisso do Estado com a criação de novas institucionalidades (CARNEIRO, 2006; GRAU, 1991, 1997, 1998).

A *accountability* societal é um fenômeno que se manifesta a partir de duas condições básicas: a) uma sociedade civil capaz de articular e mobilizar suas estruturas associativas decorrentes de uma cidadania ativa, e b) o comprometimento do Estado com os princípios de gestão democrática e participativa e a instituição de mecanismos adequados ao exercício do controle social compartilhado (CAMPOS, 1990; CARNEIRO, 2006; CARNEIRO; COSTA, 2001; CASTOR; AGE JOSÉ, 1998).

Daí advém que a eficácia do conceito de *accountability* societal necessita do reconhecimento pela administração pública da dimensão política da sociedade civil e da participação de seus representantes nos processos de deliberação em mecanismos de controle compartilhado da ação governamental (DAGNINO, 2002).

Em suma, a *accountability* societal é um conceito ampliado que pressupõe a responsabilidade da gestão pública exercida em múltiplas dimensões e que abrange a transparência pública.

2.2.3.2. Responsabilidade da gestão e transparência pública

A *accountability* é um conceito multidimensional. A revisão da literatura expressa tal multidimensionalidade em duas interpretações com diferentes implicações para a

responsabilidade da gestão pública: responsabilização e responsividade (KOPPELL 2005; MELO, 2007; MIGUEL, 2005).

A reponsabilização é o principal critério utilizado para avaliar a representação majoritária e corresponde a ideia de que os representantes devem ser responsabilizados pelos seus atos. O limite da reponsabilização da administração pública recai em seu desempenho em termos de eficiência e eficácia na execução das ações governamentais conforme padrões de conduta e regras legais (LIJPHART, 2003; KOPPELL, 2005; MELO, 2007; MIGUEL, 2005).

Schedler (1999) diferencia duas concepções básicas da *accountability* entendida como responsabilização: *answerability* e *enforcement*. Tais concepções denotam quatro condições complementares essenciais para a existência da *accountability*: informação, explicação, justificação e punição.

Answerability diz respeito à capacidade de resposta da administração pública que envolve a obrigação de informar, explicar e justificar os atos e fatos atribuídos ao governo. Sob a perspectiva informacional essa resposta pode incluir a produção e divulgação de informes orçamentários e financeiros, bem como o relato descritivo da execução de atividades e resultados decorrentes. A explicação (esclarecer) e justificação (razões) ampliam a capacidade de resposta da administração pública e acrescentam uma perspectiva argumentativa que vai além do mero relato e transmissão de informações. Esta perspectiva engloba a possibilidade da abertura de um diálogo público capaz de constituir comunidades discursivas.

Enforcement corresponde à capacidade que detém o Estado de impor sanções legais e como conseqüência punir aqueles que cometeram falhas ou erros na gestão dos negócios públicos ou transgrediram as determinações estabelecidas em padrões de conduta ou em regras legais. A *accountability* é normalmente considerada fraca quando não há a possibilidade de imposição de sanções legais.

A responsividade, no entanto, reveste a *accountability* de um sentido político. Corresponde a uma forma mais complexa de controle uma vez que incorpora ao diálogo público um debate sobre o atendimento das demandas e necessidades sociais segundo a percepção dos cidadãos. Refere-se à disposição e sensibilidade da administração pública para apreender o interesse público e transformá-lo em bem público tangível e intangível por meio da co-produção (DENHARDT; DENHARDT, 2003, 2005; KOPPELL, 2005; MIGUEL, 2005; SALM; MENEGASSO, 2006).

Duas diferentes dimensões podem ser atribuídas à responsividade. Uma diz respeito à efetividade (*efetiviness*) no atendimento das demandas e necessidades sociais pela

administração pública e a outra se refere à abertura de canais de interlocução próprios à formação de *voice* da sociedade civil organizada (KALDOR, 2003; KOPPELL, 2005; MIGUEL, 2005).

Como *efetiveness* a responsividade tem dois enfoques: demandas e necessidades sociais. Essa diferenciação de enfoques denota dois níveis de responsividade: a) quando considera as demandas sociais a responsividade se refere à capacidade da administração pública de articular e organizar coletivamente as preferências dos cidadãos de uma comunidade, e b) quando tem como ênfase as necessidades sociais a responsividade é pautada pela confiança dos cidadãos na capacidade da administração pública em definir coletivamente objetivos e metas substantivas para atendimento das necessidades da comunidade a que pertencem (KOPPELL, 2005).

A responsividade como *voice* corresponde a uma espécie de *accountability* discursiva relacionada à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas compartilhada entre a administração pública e os representantes da sociedade civil organizada em novos espaços institucionais de representação e deliberação pública (KALDOR, 2003; URBINATI; WARREN, 2008).

Para que esses espaços possam atender aos princípios democráticos da igualdade e liberdade de expressão e garantir a pluralidade na formação da *voice*, a participação precisa ser paritária (FRASER, 2007).

A *accountability* somente terá êxito em suas múltiplas dimensões se houver a constante produção e ampla divulgação de informações confiáveis aos cidadãos e representantes da sociedade civil organizada. A transparência pública tona-se, então, necessária para revelar o desempenho da administração pública (KOPPELL, 2005).

Na prática, a transparência pública se realiza pela publicização das informações com a utilização das tecnologias da informação e comunicação. Considera-se para efeito dessa pesquisa a publicização como o ato de disseminar informações por meio de mecanismos de comunicação que possibilitem o debate e a argumentação em espaços institucionais de deliberação pública (HABERMAS, 1995, 2002b).

A transparência pública gera a visibilidade tanto no sentido da exposição pública das informações como no sentido da formação de opinião pública. Ressalta-se nesse caso a relevância da mídia como difusora de informações para grandes públicos. Os meios de comunicação de massa exercem uma função-chave na definição da agenda para o debate público (MIGUEL, 2003).

A chamada visibilidade midiática, apesar de marcada por profundas assimetrias informacionais, devido às limitações estruturantes da comunicação social, tem uma importante contribuição na promoção mais ampla do diálogo público e nos debates realizados em instâncias institucionalizadas de deliberação pública (MAIA, 2006; MARQUES; MAIA, 2008).

2.2.3.3. *Tipologias da accountability*

As tipologias da *accountability* são utilizadas para explicar as complexidades desse conceito no âmbito do setor público e não governamental. A literatura revela a existência de muitas tipologias construídas a partir de diferentes critérios e não há um consenso em torno de um padrão único (MULGAN, 2003).

Nessa pesquisa serão selecionadas algumas tipologias que servirão de referência na elaboração de um *framework* para a análise da *accountability* da administração pública. As questões centrais que serão respondidas nessa revisão são: sobre o que administração pública deve responder? sobre o que ela deve ser *accountable*?

Utilizando o critério das informações que devem ser prestadas pela administração pública, Patricia Day e Rudolf Klein (1987) estabelecem sua tipologia em dois níveis: a *accountability* política e a *accountability* gerencial.

No nível político, a *accountability* é direcionada para as informações que irão explicar e justificar as ações governamentais a partir da contestação pública. No nível gerencial a *accountability* está focada nas informações relacionadas ao desempenho da administração pública e pode assumir três formas diferentes: fiscal ou regulatória, processual e programática (ver quadro 6).

Níveis de <i>accountability</i>	Características gerais	Formas de <i>accountability</i>
<i>Accountability</i> Política	Envolve o questionamento e contestação das ações governamentais por parte daqueles que delegaram a autoridade à administração pública.	Contestação pública
<i>Accountability</i> Gerencial	Está relacionada aos critérios utilizados pela administração pública para a realização dos gastos públicos e a verificação da regularidade e conformidade legal dessas decisões.	Fiscal ou regulatória
	Diz respeito a eficiência da administração no uso dos recursos públicos com a finalidade de gerar resultados adequados.	Processual
	Envolve a eficácia da administração pública na consecução de metas em resultados.	Programática

Quadro 6 – Tipologia de *accountability* de Day e Klein

Fonte: elaborado pelo autor.

A tipologia de Behn (2001) corresponde ao nível da *accountability* gerencial da tipologia proposta por Day e Klein (1987). Essa tipologia classifica a *accountability* em três tipos complementares: financeira, de processos e procedimentos, e de desempenho. A *accountability* financeira estabelece as bases para ocorrência das outras duas formas de *accountability* (ver quadro 7).

Formas de <i>accountability</i>	Características gerais
Financeira	A ênfase dessa forma de <i>accountability</i> é na prestação de contas financeira, ou seja, na evidenciação de como o dinheiro público é gasto. Esse gasto deve ser realizado de acordo com regras legais e a administração pública deve elaborar relatórios para demonstrar quais as regras e padrões estão sendo seguidos.
Processos e procedimentos	Nesta forma de <i>accountability</i> são criadas normas e regras pautadas por princípios éticos e democráticos que servem de referência para a execução de processos e procedimentos pela administração pública. A padronização de processos e procedimentos impede desvios que se ocorrerem deverão ser punidos.
Desempenho	O foco dessa forma de <i>accountability</i> está relacionado com as consequências da ação governamental, ou seja, os seus resultados. São as políticas, os programas e as atividades que produzem os resultados. Esses resultados devem ser confrontados periodicamente com as expectativas dos cidadãos. Para tanto devem ser estabelecidos objetivos e metas a serem atingidos e padrões de <i>banckmark</i> .

Quadro 7 – Tipologia de *accountability* de Behn

Fonte: elaborado pelo autor.

Barbara Romzek e Melvin Dubnick (1987) utilizam a perspectiva institucional para estabelecer uma tipologia com dois critérios: a fonte demandante da *accountability* e a o grau de *enforcement* do controle. As duas perguntas centrais são: quem solicita a *accountability*? e qual o grau de força desse controle? (DENHARDT; DENHARDT, 2005; ROMZEK, 2010).

Quanto à fonte demandante a *accountability* pode ser interna ou externa à agência pública. A *accountability* interna divide-se em dois tipos: burocrática (grau de controle forte) e profissional (grau de controle fraco). Já a *accountability* externa configura-se em outros dois tipos: legal (grau de controle forte) e política (grau de controle fraco). A força ou fraqueza do controle depende da possibilidade de aplicação de sanções legais (ver quadro 8).

Níveis de <i>accountability</i>	Características gerais	Formas de <i>accountability</i>
<i>Accountability</i> Interna	Essa forma de <i>accountability</i> está baseada nas relações de hierarquia interna entre superiores e subordinados e na supervisão das atividades que devem ser executadas conforme as prioridades definidas no topo da burocracia. Se houver descumprimento das atividades os supervisores têm a capacidade de punir os subordinados.	Burocrática
	Nessa forma de <i>accountability</i> a administração pública lida com problemas que possuem alta complexidade técnica. Os técnicos são <i>expert's</i> e esperam que a administração pública responda em deferência e confiança em suas ações.	Profissional
<i>Accountability</i> Externa	Essa forma de <i>accountability</i> é semelhante a burocrática. No entanto, é baseada nas relações entre a administração pública e um controle externo (<i>controller</i>) que pode impor sanções legais e punir a administração pública, ou gerar obrigações contratuais formais.	Legal
	Nessa forma de <i>accountability</i> a administração pública deve ser responsiva em relação às prioridades e necessidades dos cidadãos e seus representantes. Esse mecanismo é não-eleitoral e opera em oposição direta à autorização pelo voto. Tem como finalidade para promover um governo mais aberto e representativo.	Política

Quadro 8 - Tipologia de *accountability* de Romzek e Dubnick

Fonte: elaborado pelo autor.

Mary Kaldor (2003) desenvolve uma tipologia da sociedade civil composta por quatro categorias: movimentos sociais, organizações não governamentais, organizações sociais, movimentos religiosos e nacionalistas.

Levando em consideração as relações externas e internas que esses atores sociais mantêm com os indivíduos e grupos que aderem às suas causas, a autora define dois tipos de *accountability*: moral e procedimental. O equilíbrio desses dois tipos de *accountability* varia de acordo com cada tipo de ator social e tem implicações no equilíbrio dos diferentes tipos de *voices* (ver quadro 9).

Níveis de <i>accountability</i>	Características gerais	Formas de <i>accountability</i>
<i>Accountability</i> Externa	Esse nível de <i>accountability</i> surge da missão das organizações e movimentos sociais, religiosos ou nacionalistas, e as relações simbólicas que caracterizam os vínculos com indivíduos e grupos que aderem as causas defendidas por tais atores da sociedade civil.	Moral
<i>Accountability</i> Interna	Nesse nível a <i>accountability</i> depende das estruturas internas e do modelo de gestão que cada tipo organização ou movimento social assume na prática.	Procedimental

Quadro 9 – Tipologia de *accountability* de Kaldor

Fonte: elaborado pelo autor.

As tipologias da *accountability* aqui apresentadas foram selecionadas pela sua utilidade e congruência em vista dos objetivos dessa pesquisa. Ressalta-se que existem outras tipologias. Mas destaca-se também que não há uma tipologia da *accountability* que seja universal em sua aplicação. Isso significa que há a necessidade de elaborar uma tipologia adequada para cada situação ou caso específico (MULGAN, 2003).

2.2.4. *Accountability* na administração pública brasileira

2.2.4.1. Recursos públicos e desenvolvimento regional

No Brasil há um padrão dual de decisões acerca da alocação e aplicação dos recursos orçamentários. Esse padrão envolve duas arenas de poder e controle ao mesmo tempo complementares e conflitantes: a arena representativa e a arena burocrática. Esse padrão está fundamentado na Constituição Federal (SANTOS, 2001).

Na arena representativa a decisão está ligada ao poder legislativo e, em geral, tem sua sustentação no clientelismo. Todos aqueles que possuem recursos de poder que podem ser trocados irão fazer parte dessa arena.

A relação clientelista vai se instalar no âmbito das hierarquias e assimetrias de poder, principalmente nos espaços em que há ausência de leis e regras, reproduzindo um padrão de relacionamento baseado em trocas políticas. Essas trocas estão relacionadas a favores de autoridade, ou seja, são os benefícios do exercício da autoridade que entram na troca (D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004; SANTOS, 2001).

As trocas políticas determinam o jogo das trocas econômicas estabelecendo os quinhões distributivos de toda a sorte de benefícios aos jogadores. Nesse processo estão

inseridos negociadores do poder executivo, partidos políticos e seus líderes, sindicatos, associações empresariais, ONG's, dentre outros interessados (SANTOS, 2001).

Na arena burocrática a decisão é tomada no âmbito do poder executivo e os tomadores de decisão costumam manter relações informais com atores estratégicos (*stakeholders*) nessa arena. Mas é possível a existência de instâncias institucionalizadas para a tomada de decisão como audiências públicas, orçamento participativo, conselhos de gestão, dentre outros.

O processo orçamentário representa a distribuição de recursos e perpassa essas duas arenas de decisão, uma vez que o poder executivo elabora, propõe, sanciona e executa as leis orçamentárias e o poder legislativo altera, aprova e controla as peças legais do orçamento. Esse processo corresponde ao ciclo orçamentário que ocorre de maneira contínua nos três níveis: estados, municípios e federação.

A Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320 de 1964 e a Lei Complementar 101 de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal) são os dispositivos legais que versam sobre as normas de finanças públicas e dispõem sobre o orçamento público.

Especificamente a Constituição Federal introduziu, a partir do seu artigo 165, mudanças significativas no processo orçamentário que passou a se basear em três instrumentos de planejamento centrais: Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O PPA é o instrumento de planejamento de longo prazo que estabelece o plano estratégico global de ação a partir de um programa de governo. O PPA contém os programas de investimento a serem executados por mais de um exercício fiscal. O PPA tem duração de quatro anos sendo que o último ano do PPA corresponde ao primeiro ano do mandato do governo seguinte. A LDO é um mecanismo de planejamento de curto prazo e deve estar em sintonia com o PPA. Essa lei orienta a elaboração da LOA uma vez que estabelece as metas e prioridades da administração pública. Inclui o anexo de metas e riscos fiscais com a avaliação de passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas. A LOA é o instrumento que viabiliza as situações planejadas no PPA e na LDO por meio da programação de ações a serem executadas, por este motivo, corresponde à peça orçamentária propriamente dita.

A LOA se configura como orçamento-programa composta de dois tipos de programas: de funcionamento e de investimento. No orçamento de funcionamento os recursos são destinados a atividades de manutenção dos serviços e bens públicos e no orçamento de investimento os recursos são destinados a projetos de investimento necessários a ampliação dos níveis de serviços públicos e realização de novas obras públicas. A LOA é fundamental

para o planejamento governamental porque permite a mobilização mais produtiva de recursos para o desenvolvimento social e econômico do país e suas regiões (GIACOMONI, 2007; PISCITELLI; TIMBÓ, 2009).

No âmbito do desenvolvimento regional o processo de regionalização pode ser entendido a partir de três funções interdependentes: a) o conhecimento científico do território; b) administração desse território; e c) fortalecimento dos interesses da comunidade que habita o território. Em síntese, essas três funções correspondem ao planejamento (PAIVA; TARTARUGA, 2007).

Compreende-se para efeito desse estudo a região como um espaço territorial habitado por uma população e delimitado como tal para efeito de planejamento do desenvolvimento sócio-econômico. Ou seja, neste caso a região é delimitada a partir do fim ou do objetivo que determina a segmentação do território. Se o objetivo é o planejamento do desenvolvimento sócio-econômico, então, a regionalização deve priorizar tanto as homogeneidades como as diferenças circunscritas à região e que evidenciem seu potencial de desenvolvimento endógeno (CUNHA; SIMÕES; PAULA, 2008; PAIVA; TARTARUGA, 2007; RIEDL; MAIA, 2007).

Entende-se aqui desenvolvimento sócio-econômico como um processo que atribui aos grupos e indivíduos que habitam o território regional a capacidade e a liberdade de escolha. Isto é, os atores locais participam do diagnóstico dos problemas regionais, da decisão sobre prioridades e objetivos, e da coordenação e avaliação das ações (ABRAMOVAY, 2001; CABUGUEIRA, 2000).

Alocação e aplicação dos recursos públicos torna-se, assim, estratégica para o desenvolvimento regional uma vez que o orçamento público faz parte do planejamento na administração pública.

2.2.4.2. *Conselhos de gestão como instrumentos de accountability*

Os conselhos de gestão são órgãos colegiados, normalmente constituídos em regime paritário 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, (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 do século XX, 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 compatibilidade 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.

Além disso, há a tendência à *accountability* reduzida na arena burocrática a qual os conselhos de gestão normalmente estão vinculados (SANTOS, 2001). O controle do PPA, da LDO e da LOA pelos conselhos de gestão traz maior visibilidade das regras do jogo político aos participantes dos próprios conselhos e à comunidade local. No Brasil, a LRF tem função de evitar os gastos excessivos pelos governantes e minimizar o endividamento. A transparência do gasto público é uma prática central para a ampliação da *accountability*.

A publicização pelos conselhos de gestão e pela mídia do jogo político torna mais transparente as trocas políticas e os recursos econômicos aí envolvidos, e pode minimizar o clientelismo. Sobretudo com a utilização das tecnologias de comunicação e informação.

Cabe destacar, no entanto, que verifica-se atualmente uma profunda distância entre as promessas e a realidade no que tange a presença da *accountability* no Brasil, demonstrando, apesar dos inegáveis avanços, a forte presença ainda de uma estrutura autoritária, centralizadora e refratária à participação popular cujo fundamento é o patrimonialismo, um traço permanente e resistente da cultura política brasileira (PINHO, 1998; 2006; 2008; 2009).

2.2.4.3. *Continuum da accountability nos conselhos de gestão*

A revisão das concepções e tipologias da *accountability* no setor público e não governamental tornou possível estabelecer um *continuum* que servirá como referência para a análise da *accountability* em mecanismos híbridos de controle social como é o caso dos conselhos de gestão (ver quadro 10).

Enfoques teóricos do Controle Social	Controle social do Estado sobre a sociedade civil	Controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil		Controle social da sociedade civil sobre o Estado
Níveis de <i>accountability</i>	Legal e Burocrática	NPM ⁶		NPS ⁷
Abrangência e mecanismos de controle	Vertical - controle é realizado pelas instituições reguladoras	Gerencial <i>Fiscal Desempenho</i>	Política <i>Programática Discursiva</i>	Autocontrole
Informação e comunicação	Informação é estruturada de acordo com parâmetros legais	Societal – o controle é realizado por mecanismos institucionais híbridos com participação paritária de representantes da sociedade civil organizada e do Estado		Societal - o controle é realizado por mecanismos difusos
Eficácia política do controle social	Menor controle pelos participantes	Informação é produzida para avaliar o desempenho da gestão e publicizada por canais de comunicação que possibilitam o debate em espaços institucionais deliberativos e tornam os resultados mais visíveis à população		Visibilidade midiática pela comunicação social
				Maior controle pelos participantes

Quadro 10 – *Continuum* da *accountability* e eficácia política do controle social

Fonte: elaborado pelo autor.

Os níveis de *accountability* do *continuum* são considerados de acordo com os enfoques teóricos do controle social na perspectiva da ciência política.

No caso do controle social do Estado sobre a sociedade civil o nível de *accountability* é legal e burocrática. O controle é institucional e verticalizado. As instituições reguladoras utilizam a hierarquia para gerar ordem e harmonia “de cima para baixo”. A informação é estruturada tecnicamente de acordo com parâmetros legais e é divulgada pelos canais de comunicação oficiais.

No enfoque do controle social da sociedade civil sobre o Estado ocorre o autocontrole. O controle é exercido pela sociedade civil por meio de mecanismos difusos. A transparência pública se dá pela visibilidade midiática. As tecnologias da informação e comunicação espalham-se pelos mais diversos espaços passando a integrar a sociabilidade. A mídia é um importante ator discursivo que propõe uma agenda de questões relevantes para o debate público.

No enfoque do controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil o *continuum* da *accountability* está expresso em uma escala incremental que tem o potencial de ampliar a eficácia política do controle social compartilhado, na medida em que o aumento nos níveis dessa escala tem como impacto o aumento dos níveis de controle pelos cidadãos.

O controle é exercido por mecanismos institucionais híbridos com participação paritária de representantes da sociedade civil e do Estado. A transparência pública ocorre pela

⁶ NPM – New Public Management

⁷ NPS – New Public Service

publicização das informações por meio de canais de comunicação que possibilitam o debate em espaços institucionais deliberativos e tornam os resultados auferidos pela gestão mais visíveis à população.

Nesse *continuum* a *accountability* da administração pública ocorre dentro de dois níveis: gerencial e político.

No nível gerencial a *accountability* é caracterizada como responsabilização no sentido da *answerability*. A administração pública presta contas de seus atos de acordo com as regras de economicidade estabelecidas pela legislação, e avalia a eficiência e eficácia de processos, procedimentos e resultados. Esse nível de *accountability* está voltado para a análise financeira e avaliação do desempenho da gestão pública.

No nível político a *accountability* está configurada como responsividade no sentido da discursividade. A administração pública avalia coletivamente a efetividade das ações para o atendimento das demandas e necessidades sociais e cria espaços de interlocução para a formação de *voice* da sociedade civil organizada e ouve as reivindicações dos cidadãos e de seus representantes. Nesse nível a *accountability* está centrada na criação de comunidades discursivas em que tomam parte do debate público representantes da sociedade civil organizada como porta-vozes dos interesses da coletividade.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1. PLANEJAMENTO DO ESTUDO

3.1.1. Objetivos da pesquisa

O objetivo geral e os específicos adotados nessa investigação e apresentados a seguir estão ancorados na seguinte questão de pesquisa: *qual a eficácia política do controle social exercido pelo Conselho de Desenvolvimento Regional - CDR de Itajaí na alocação e aplicação dos recursos do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010?*

Assim, o **objetivo geral** dessa pesquisa é **avaliar a eficácia política do controle social compartilhado exercido pelo CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010.**

Os objetivos específicos dessa pesquisa são:

- a) verificar a participação dos conselheiros do CDR de Itajaí nos processos de deliberação pública para a alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado;
- b) identificar a responsabilidade da gestão da SDR de Itajaí na execução das decisões do CDR de Itajaí relativas à alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado;
- c) verificar a transparência das decisões do CDR de Itajaí e da execução pela SDR de Itajaí relativas à alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado.

3.1.2. Tipo de estudo

Este estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa-interpretativa acerca do controle social compartilhado exercido pelo CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado no período de 2008 a 2010. No entanto, cabe destacar que serão utilizados dados quantitativos com o intuito de corroborar os levantamentos qualitativos.

A pesquisa qualitativa verifica uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (MINAYO, 2007). A interpretação dos fenômenos e a

atribuição de significados é o fundamento da posição epistemológica nesse processo de pesquisa. Isso significa que este processo não requer o uso intensivo de métodos e técnicas estatísticas.

Essa investigação empírica está sustentada por uma plataforma de proposições teóricas consubstanciada em um modelo teórico-lógico que deu origem aos modelos de coleta e análise de dados.

3.1.2.1. Método do estudo de caso

O método utilizado nessa pesquisa é o estudo de caso único e exploratório. O estudo de caso é uma estratégia adequada para a investigação empírica de um fenômeno complexo, inserido em seu contexto real e que deve ser exaustivamente analisado (YIN, 2005). Busca-se, de maneira criativa, identificar e analisar as dimensões e subdimensões do processo de controle social envolvidas em uma situação concreta, mediante uma abordagem qualitativa (MARTINS, 2008; ROESCH, 2009).

A opção pela condução de um estudo de caso único está baseada na redução sociológica do objeto empírico (RAMOS, 1996).

A redução sociológica aplica-se dentro de certos parâmetros: a) atitude metódica caracterizada pela depuração exaustiva e radical de objetos empíricos incrustados na realidade social; b) a realidade social de objetos empíricos está sustentada em conexões de significados; c) a admissão de que a consciência e os objetos estão profundamente relacionados no mundo; d) não há possibilidade de repetições na realidade social, ou seja, o sentido de um objeto está sempre conectado ao seu contexto histórico-político-social; e) o conhecimento enquanto instrumento operativo está baseado em suportes coletivos populares; f) aspiração ao universal, mas com a mediação do local, regional ou nacional; e g) atitude calcada em questões complexas que somente serão respondidas com segurança por meio de estudo sistemático e raciocínio rigoroso.

Além disso, é importante destacar que a maioria das pesquisas que versam sobre novos mecanismos participativos são estudos de caso pontuais ou únicos (D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004).

O estudo de caso realizado tem enfoque holístico considerado o mais adequado pela dificuldade de se identificar subunidades de análise. Esse enfoque traz maior rigor científico ao desenvolvimento do estudo de caso. Possibilita a replicação lógica para múltiplos estudos que mantenham características semelhantes ao estudo de caso original (DUBÉ; PARÉ, 2003).

3.1.2.2. Seleção do caso estudado

O caso escolhido para esta pesquisa refere-se ao controle social compartilhado realizado pelo CDR de Itajaí no processo de alocação e aplicação das verbas do orçamento regionalizado, no período de 2008 a 2010.

A escolha do estudo de caso foi realizada em uma visita a SPG para conhecer *in loco* a realidade da implementação das SDR's no Estado de Santa Catarina e seus respectivos CDR's. Foram entrevistados o Diretor de Descentralização, Túlio Tavares Santos, e o Diretor de Planejamento, Norton Flores Boppré.

A partir dessa visita, foram realizadas algumas reflexões que resultaram no levantamento dos seguintes argumentos para a escolha do CDR da SDR de Itajaí como o caso dessa pesquisa:

- a) relevância da região devido as suas características econômicas: região portuária, região de alto potencial turístico, região estratégica para inserção do país em mercados externos de bens e serviços, especialmente no mercado do cone sul – MERCOSUL;
- b) elevados índices de desenvolvimento econômico e social da região (PIB e IDH-M) que fundamentam prospecções favoráveis ao crescimento da economia de atividades litorâneas, principalmente o turismo de negócios, de entretenimento, gastronômico e rural;
- c) a presença da UNIVALI na região da foz do rio Itajaí-açu (nos municípios de Itajaí, Balneário Camboriú e Balneário Piçarras), uma universidade comunitária de elevado reconhecimento científico e acadêmico na região, no Estado de SC, no país e no exterior;
- d) a recente presença da UDESC na região da foz do rio Itajaí-açu com a criação em 20 de maio de 2010 do CESFI no município de Balneário Camboriú, uma universidade pública estadual criada com o fim de promover o desenvolvimento do Estado de SC em suas diversas regiões;
- e) realização de estudo para o aprofundamento do significado da participação e *accountability* no processo de controle social do orçamento regionalizado em um CDR do Estado de SC.

O diretor de descentralização da SPG, Túlio Tavares, questionou sobre os equívocos das generalizações de um estudo de caso único. Considerou a possibilidade de realizar um estudo de caso múltiplo com a inclusão de outras SDR's.

Mas foi explanado aos diretores da SPG sobre a inviabilidade da escolha pelo estudo de caso múltiplo devido as seguintes condições: a) grande dispersão geográfica dos objetos empíricos – neste caso as SDR's e seus respectivos CDR's; b) custos excessivos relacionados a coleta e análise de dados se adotado um estudo de caso múltiplo; c) escassez de tempo necessário para coleta e análise das informações e dados em um estudo de caso múltiplo; e d) nas outras SDR's os dados podem não estar organizados da mesma maneira o que poderia causar erros na coleta.

3.1.2.3. Limites temporais do estudo de caso

O estudo de caso foi realizado de acordo com os seguintes momentos que caracterizam seus limites temporais:

Momentos	Atividades de pesquisa
1 – 30/06/09	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação do Projeto de Pesquisa de Tese
2 – 01/07/09 a 31/08/10	<ul style="list-style-type: none"> • Configuração do referencial teórico • Seleção de abordagens metodológicas
3 – 01/08/10 a 31/08/10	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção do caso para estudo • Inserção de objetivo específico relacionado com a pesquisa de tese em projeto de pesquisa do DAP - Departamento de Administração Pública da Esag/UDESC (participação de dois bolsistas)
4 – 01/09/10 a 23/12/10	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção da pesquisa no campo com visita a SDR de Itajaí • Realização de aproximadamente 30 visitas no campo de pesquisa (SDR de Itajaí e entidades públicas e privadas localizadas nos municípios dessa agência de desenvolvimento regional) • Participação em 2 reuniões do CDR de Itajaí • Realização de 20 entrevistas presenciais: 1 com a secretária do CDR, 9 com gestores, 8 com conselheiros e 2 com membros de comitês temáticos • Coleta de documentos: 26 atas, 4 regimentos internos, 1 plano de desenvolvimento regional (2004) 1 relatório de avaliação (2003-2009)
5 – 02/01/11 a 15/06/11	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação do referencial teórico e método científico utilizados na tese
6 – 27/06/11	<ul style="list-style-type: none"> • Qualificação da Pesquisa de Tese
7 – 01/07/11 a 30/09/11	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de aproximadamente 20 visitas no campo de pesquisa (SDR de Itajaí e entidades públicas e privadas localizadas nos municípios dessa agência de desenvolvimento regional) • Realização de 10 entrevistas presenciais com conselheiros • Transcrição das entrevistas

8 – 01/10/11 a 31/10/11	<ul style="list-style-type: none"> • Transcrição das entrevistas • Codificação e análise dos dados • Discussão dos resultados e conclusões
9 – novembro de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão Geral
10 – dezembro de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa da Tese

Quadro 11 – Caracterização dos limites temporais da pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar das entrevistas serem realizadas em dois momentos distintos, 4 e 7, o estudo foi realizado dentro de um limite transversal no tempo, obtendo-se, assim, um recorte momentâneo do fenômeno analisado.

3.2. MODELO TEÓRICO-LÓGICO

O modelo teórico-lógico elaborado para fins desse estudo está sustentado na revisão da literatura e na realidade da situação concreta relacionada à questão de pesquisa. Esse modelo corresponde a uma “imagem-objetivo” (VIEIRA-DA-SILVA; et. al., 2007) do funcionamento do processo de controle social compartilhado entre Estado e sociedade civil organizada e foi utilizado para selecionar as dimensões, subdimensões e indicadores de análise necessários à avaliação da eficácia política desse processo de controle (ver figura 1).

É importante destacar que esse modelo permite redefinições e reinterpretções, dependendo do objeto empírico e do contexto analisados, para que sejam captadas as especificidades de cada realidade social.

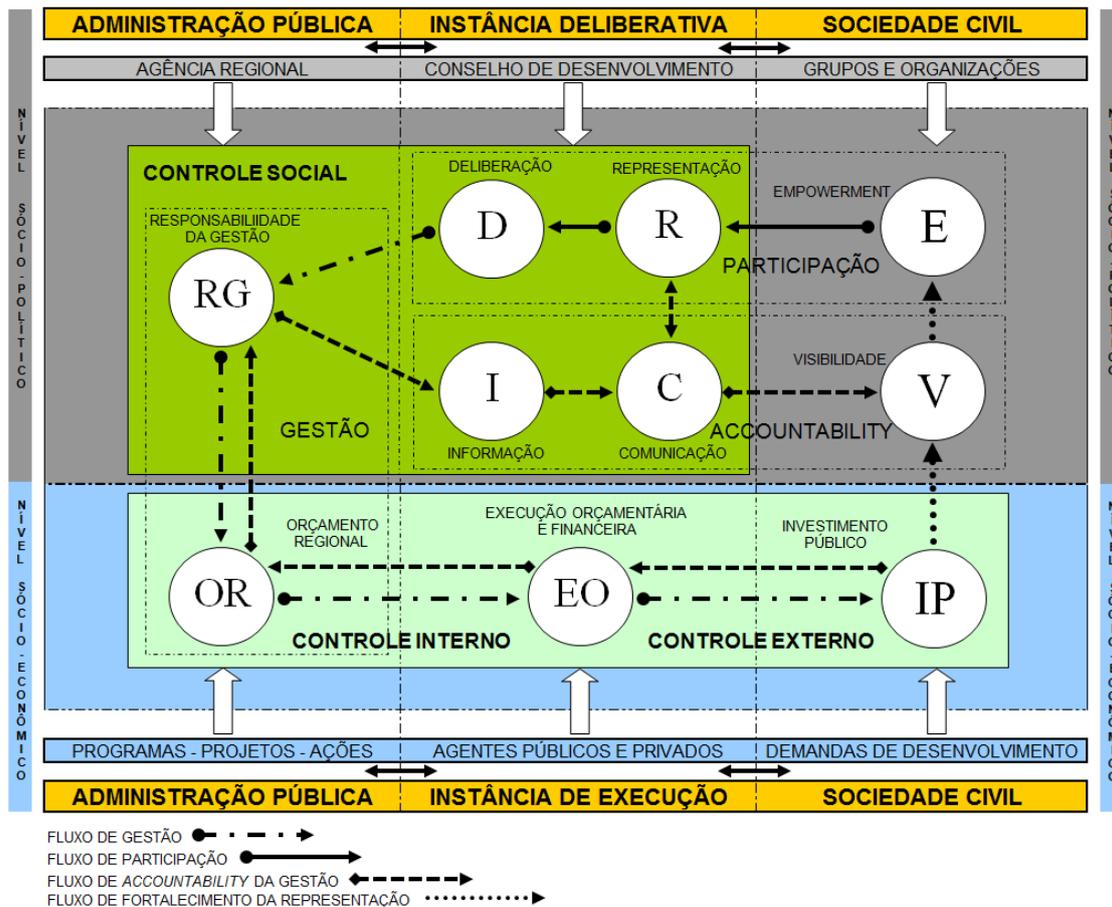


Figura 1 – Modelo teórico-lógico
 Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com a “imagem-objetivo” do modelo teórico-lógico, o controle social ocorre a partir de quatro fluxos centrais: o fluxo da participação, o fluxo da gestão, o fluxo da *accountability* da gestão e o fluxo de fortalecimento da representação.

O fluxo da participação ocorre no nível sócio-político e tem início com o *empowerment* (E) dos representantes de grupos e organizações da sociedade civil (R). Na instância deliberativa, esses representantes participam de um conselho de desenvolvimento regional, deliberam (D) sobre as questões de desenvolvimento e as demandas regionais que advêm da sociedade civil e decidem sobre a priorização de programas, projetos e ações que fazem parte do orçamento regional.

O fluxo da gestão ocorre inicialmente no nível político. Nesse âmbito uma agência regional vinculada à administração pública detém a responsabilidade (RG) de executar o orçamento regional (OR) de acordo com as deliberações do conselho de desenvolvimento. Em seguida, no nível sócio-econômico, a gestão da agência regional executa o orçamento regionalizado (EO) por meio de agentes públicos e privados que compõem a instância de

execução. Essa execução orçamentária e financeira resulta no investimento público (IP) que deverá atender às demandas de desenvolvimento regional que advêm da sociedade civil.

O fluxo da *accountability* da gestão está inicialmente atrelado ao controle externo, exercido pelos tribunais de contas, e ao controle interno realizado pela própria gestão da agência regional, que ocorrem ainda no nível sócio-econômico. No nível político, esse fluxo envolve a transparência por meio da comunicação (C) de informações estruturadas (I) pela gestão pública acerca das decisões do conselho de desenvolvimento regional e da execução do orçamento regionalizado. Esse processo de comunicação é tanto interno – atinge aos representantes (R) do conselho, como externo – gera visibilidade (V) pela publicização das informações.

O fluxo de fortalecimento do *empowerment* (E) dos representantes da sociedade civil organizada ocorre a partir da visibilidade (V) do investimento público (IP) que é gerada tanto pelos canais de comunicação criados pela gestão da agência regional, com o auxílio da mídia, como de maneira independente pela própria mídia.

Com base nesse modelo teórico-lógico, é possível identificar um arquétipo circular gerado pela tensão entre duas dimensões: participação e *accountability*. Dessa tensão resulta a complexidade da avaliação da eficácia política do controle social compartilhado entre Estado e sociedade civil.

A participação está sustentada em duas subdimensões relevantes para o controle social: a representação política e a deliberação pública. A *accountability* revela outras duas subdimensões que completam o ciclo do controle social: a responsabilidade da gestão e a transparência pública.

3.2.1. Definição operacional dos termos

A definição operacional dos termos é um procedimento relevante no campo da ciência devido à necessidade de expressar com clareza, objetividade e precisão os termos e conceitos que serão fundamentais na realização das pesquisas científicas.

Entende-se por definição operacional de termos aquela que descreve, delimita e atribui um significado comunicável a um conceito por meio da especificação de como esse conceito é aplicado dentro de um determinado contexto histórico-social.

Uma definição operacional deve ser específica, mensurável, concreta e útil a realização de uma pesquisa científica. É uma definição clara de cada métrica para qual deverão ser buscadas informações acerca do objeto pesquisado. Em outras palavras, uma

definição operacional descreve precisa e detalhadamente como proceder para coletar e registrar os dados de pesquisa.

No âmbito dessa pesquisa é elaborada a definição operacional dos termos controle social compartilhado e eficácia política. O objetivo é apresentar uma descrição desses termos para mensurar e avaliar a eficácia política do processo de controle social compartilhado em conselhos de gestão. Essas definições podem classificadas como estipulativas; vinculam-se à novos termos que denominam novas realidades e significados (FINATTO,2002).

3.2.1.1. *Controle social compartilhado*

A construção do modelo teórico-lógico permitiu estabelecer uma definição operacional de controle social compartilhado do orçamento regionalizado para fins de direcionamento dessa investigação: *controle social é um processo permanente de deliberação pública compartilhada entre os representantes do poder público local e da sociedade civil organizada, em espaços públicos institucionalizados, sobre a alocação e aplicação das verbas públicas do orçamento regionalizado e do acompanhamento de sua execução pela gestão pública, a partir da transparência das informações, com a finalidade do interesse público.*

3.2.1.2. *Eficácia política*

A partir da definição operacional de controle social compartilhado, é possível atribuir um significado ao termo eficácia política adotado neste estudo.

Segundo essa definição operacional o processo de controle social compartilhado está associado a duas dimensões: participação política e *accountability* da administração pública, sendo que a eficácia política desse processo caracteriza-se quando estiverem presentes na realidade observada os seguintes parâmetros de mensuração:

- a) criação pela administração pública de um espaço institucionalizado para a participação de representantes legítimos da sociedade civil organizada nas deliberações públicas;
- b) deliberação pública (debate e decisões informadas) realizada de maneira compartilhada entre os representantes da sociedade civil e do governo sobre alocação e aplicação das verbas públicas do orçamento regionalizado;

- c) responsabilidade da gestão pública pela execução do orçamento regional a partir das decisões tomadas pelos representantes da sociedade civil e da administração pública com a geração de informações estruturadas para seu acompanhamento; e
- d) transparência pública das informações por meio de um contínuo e amplo processo de comunicação interna e externa envolvendo a prestação de contas no sentido da avaliação dos resultados.

Esses meios processuais utilizados no controle social compartilhado têm como fim o interesse público, aqui compreendido no sentido do atendimento das necessidades e demandas sociais.

Se fossem consideradas apenas as relações entre meios e fins, a avaliação desse processo deveria se pautar pela comparação dos resultados obtidos com a finalidade proposta. No entanto, as dimensões participação e *accountability* atribuem um caráter democrático ao processo de controle social compartilhado que gera uma tensão circular no nível político entre o Estado e a sociedade civil.

Em síntese, **argumenta-se que o controle social compartilhado do orçamento público regionalizado é eficaz no nível político quando possibilita simultaneamente o aumento qualitativo nos níveis de autonomia dos participantes para tomar decisões e exercer o controle sobre a alocação e aplicação das verbas do orçamento público.**

3.3. MODELO DE COLETA DE DADOS

3.3.1. Inserção da pesquisa no campo

Para realizar a inserção da pesquisa na região de abrangência da SDR de Itajaí e possibilitar as condições seguras à coleta de dados e evitar riscos de continuidade da pesquisa foi estabelecido um protocolo de aproximação gradual com as pessoas e grupos relacionados com a unidade de análise selecionada para o estudo.

Primeiramente, foi realizada uma visita a Secretaria de Estado do Planejamento – SPG no dia 20/09/2010 para reunião com o Diretor de Gestão da Descentralização, Túlio Tavares Santos, e com o Diretor de Planejamento, Norton Flores Boppré, com o objetivo de apresentar a pesquisa e obter o apoio da referida secretaria de estado responsável por coordenar as 36 SDR's do Estado de SC.

Em seguida, com o fim de obter a permissão formal do principal responsável pela unidade de estudo foi elaborada uma carta de apresentação da pesquisa ao Secretário de

Estado do Desenvolvimento Regional da SDR de Itajaí, Gilberto Antonio Gadotti, entregue pessoalmente no gabinete do secretário no dia 30/09/2010.

Por fim, no dia 06/10/2010 foi realizada nova visita a SDR de Itajaí para reunião com seu Diretor Geral, Arnaldo Schmidt Neto. Na oportunidade foi feita uma breve explanação da proposta de estudo, com arrazoado de suas justificativas, e foi obtida a autorização para visitar e realizar observações e entrevistas com os gestores da SDR de Itajaí, conselheiros do CDR de Itajaí e demais participantes selecionados.

Para deixar claro o papel do pesquisador para os participantes da pesquisa de modo que não seja confundido com um inspetor, avaliador ou supervisor de atividades foram preparadas e realizadas duas apresentações: a) uma no dia 22/10/2010 na Reunião Ordinária do CDR de Itajaí, que contou com a presença de quatorze conselheiros dos trinta e seis membros do referido conselho, presidida pelo Diretor Geral da SDR, Arnaldo Schmidt Neto, e b) outra no dia 26/11/2010 na Assembléia Geral Ordinária de Prefeitos da AMFRI – Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí, que contou com a presença de seis prefeitos dos nove municípios membros da região administrativa da SDR, presidida pela Prefeita de Camboriú, Luzia Lourdes Coppi Mathias e secretariada pelo Secretário Executivo Célio José Bernardino.

Destaca-se aqui o valor científico da entrada no campo de pesquisa com uma postura mais respeitosa do pesquisador em relação tanto à problemática a ser estudada como em relação aos grupos envolvidos e suas múltiplas e ricas experiências da vida cotidiana, onde cada momento é uma conquista baseada no diálogo e que foge à obrigatoriedade da colaboração sob pressão (GONSALVES, 2007; MARTINS, 2008; MINAYO, 2007).

3.3.2. Procedimentos de coleta de dados

Nessa investigação foram utilizados três procedimentos para a coleta de dados: a) observação participante; b) análise de documentos; c) entrevistas em profundidade. Esses procedimentos serão descritos em detalhe a seguir.

Optou-se pela utilização de diferentes fontes de dados e informações para realizar uma triangulação com o objetivo de afirmar a confiabilidade e validade dos achados de pesquisa e aumentar o grau de consistência interna do estudo de caso. A triangulação das evidências é relevante para possibilitar a realização de generalização analítica (MARTINS, 2008; YIN, 2005).

Como já mencionado a unidade de análise deste estudo de caso é o processo de controle social compartilhado do orçamento regionalizado exercido pelo CDR de Itajaí. A triangulação dos dados coletados ocorreu no sentido de verificar a eficácia política desse processo.

A triangulação de dados pode aumentar significativamente a qualidade do estudo de caso e sua possibilidade de generalização analítica (YIN, 2005). Assim, foram utilizados diferentes métodos de coleta de dados com a realização do cruzamento de diferentes fontes.

O modelo de coleta de dados pode ser visualizado na figura 2:

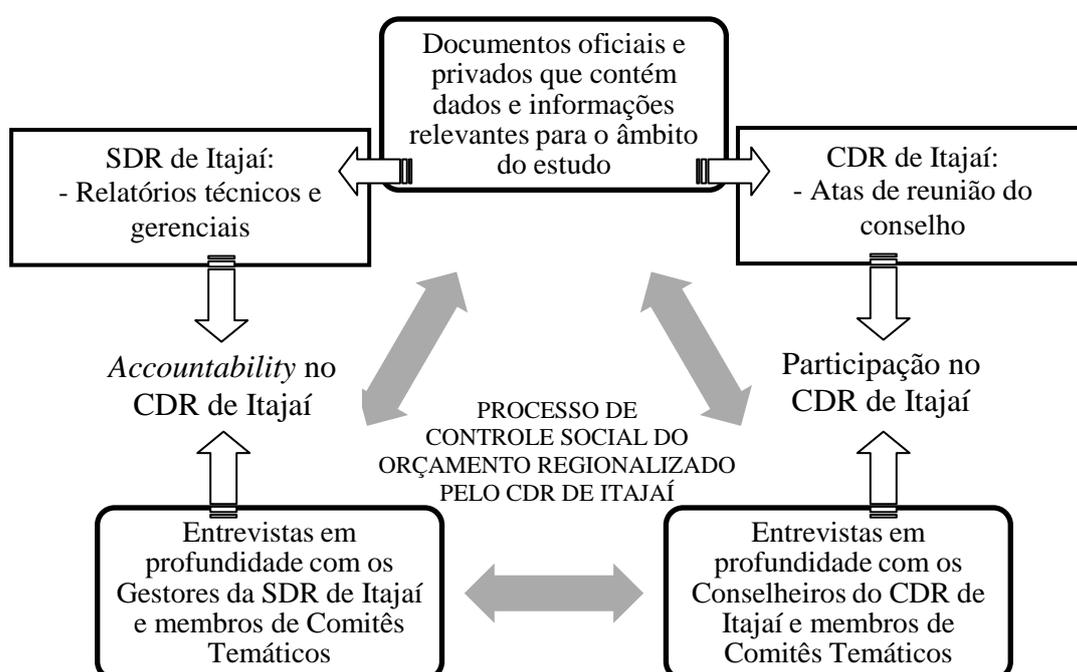


Figura 2 – Modelo de coleta de dados
Fonte: elaborado pelo autor.

Como demonstra o modelo de coleta de dados foi realizada a triangulação entre os dados coletados pelas entrevistas em profundidade com os conselheiros do CDR, com os gestores da SDR, com os membros dos comitês temáticos, bem como com os documentos da SDR e do CDR de Itajaí.

Destaca-se que as fontes documentais foram utilizadas para a realização de análise complementar com a busca de elementos que pudessem corroborar e valorizar as evidências oriundas das entrevistas em profundidade.

3.3.2.1. *Observação participante*

A observação nesta pesquisa foi feita de duas formas: a observação simples e a observação estruturada.

Na observação simples o observador é somente um expectador. Este tipo de observação é livre e foi utilizada nas visitas realizadas no campo de pesquisa.

Para registro das observações livres foi elaborado um protocolo de observação - o diário de campo (ver apêndice A). Nesse diário foram registradas as observações de algumas visitas realizadas nos municípios da região administrativa de abrangência da SDR de Itajaí.

No diário de campo cada observação foi devidamente identificada e foram realizadas notas descritivas e reflexivas (CRESWELL, 2007). Nas notas descritivas foram feitos os relatos de reconstrução de diálogos, do cenário físico, de eventos e atividades dos participantes. Nas notas reflexivas foram realizadas reflexões acerca de observações, especulações, conexões com a teoria, problemas de método, impressões, pressentimentos, dilemas éticos, explicações de situações confusas, com a finalidade de superar a mera descrição.

Na observação estruturada o observador define os aspectos da realidade que são significativos à observação. Neste caso, o observador elabora um roteiro a partir do conhecimento prévio do fenômeno que será observado.

Essa forma de observação ocorreu no momento da participação do pesquisador nas reuniões do CDR. Para realizar a observação dessas reuniões foi elaborado um roteiro de observação. As reuniões observadas foram realizadas nas seguintes datas: 22/10/2010 e 10/12/2010 (ver apêndice B).

3.3.2.2. *Documentos e materiais audiovisuais*

Os documentos foram coletados por meio de pesquisa documental. Entende-se por documento qualquer informação (sob a forma de textos, imagens, sons, sinais) contida em um suporte material ou eletrônico (papel, ótico, magnético, madeira, tecido, pedra) e fixada por técnicas especiais (impressão, gravação, pintura, incrustação), que permite, a qualquer tempo, sua recuperação e uso. Informações orais como diálogos, exposições, aulas, reportagens, dentre outras, tornam-se documentos quando transcritas em suporte material ou eletrônico (CHIZZOTTI, 2000).

Os documentos coletados de fontes primárias foram classificados inicialmente como públicos (oficiais) e privados.

Os documentos oficiais coletados são:

- Pautas de reuniões públicas do CDR (2008-2010), elaboradas e emitidas pela Secretaria Executiva do CDR;
- Atas das reuniões públicas do CDR (2008-2010), elaboradas e emitidas pela Secretaria Executiva do CDR;
- Relatórios de execução orçamentária e financeira da SDR (2008-2010), elaborados e emitidos pelo SIGEF/SEF;
- Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC, elaborado e emitido pela SDS;
- Programa Pró-Emprego: geração de emprego e renda no território catarinense, elaborado e emitido pela SEF;
- Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal – PROFDM, elaborado e emitido pelo BADESC;
- Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura – SEITEC, que se compõe do Fundo de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO), Fundo de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL) e Fundo de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE);
- Regimento Interno do CDR, elaborado e emitido pela SPG;
- Regimento Interno da SDR, elaborado e emitido pela SPG;
- Plano de Desenvolvimento Regional – PDR: Região de Itajaí (2004), elaborado e emitido pela SDR, SPG, PNUD e ABC;
- Projeto Meu Lugar: a elaboração do plano de desenvolvimento territorial, elaborado e emitido pela SPG, PNUD e ABC;
- Plano Catarinense de Desenvolvimento - PCD SC 2015, elaborado e emitido pela SPG e Instituto Celso Ramos - ICR;
- Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico - PBDEE da AMFRI, elaborado e emitido pela SDM (extinta);
- Descentralização: a nova ótica da gestão pública, elaborado e emitido pela SPG;
- Guia dos conselheiros, elaborado e emitido pela SPG;

- Seminário de Avaliação de Resultados – Relatório de Atividades (2003-2009), elaborado e emitido pela SPG;

Os documentos privados coletados são:

- Santa Catarina em Números, elaborado e emitido pela Coordenadoria Regional Foz do Itajaí – SEBRAE/SC;
- Plano Estratégico de Marketing Turístico Integrado – PEMTI, elaborado e emitido pelo Instituto Cenecista Fayal de Ensino Superior – IFES;
- Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial – PCDRS da ADRVALE, elaborado e emitido pelo SBRAE/SC, IEL/SC, Sistema FIESC;
- Vídeo - Costa Verde & Mar, elaborado pela produtora SETCOM - Itajaí.

A classificação dos documentos oficiais foi feita segundo dois critérios: pelo conteúdo e pela origem. No caso do conteúdo serão considerados documentos de dois tipos distintos: aqueles que têm relação direta com o objeto empírico e os que têm apenas relação, mas podem fornecer dados que vão auxiliar na interpretação e triangulação dos dados. No que tange a origem serão também considerados dois tipos diferentes de documentos: os que são elaborados por pessoas e órgãos que têm intervenção direta no objeto empírico e os demais que foram elaborados por pessoas e órgãos que intervêm indiretamente na unidade de análise (ver quadro 22).

		ORIGEM DOS DOCUMENTOS	
		Intervenção direta	Intervenção indireta
CONTEÚDO DOS	Relação Direta	<ul style="list-style-type: none"> - Pautas de reuniões públicas do CDR - Atas das reuniões públicas do CDR - Relatórios de execução orçamentária e financeira da SDR - Regimentos Internos do CDR - Regimentos Internos da SDR - Plano de Desenvolvimento Regional: Região de Itajaí (2004) - Relatório de Atividades (2003-2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC - Programa Pró-Emprego: geração de emprego e renda no território catarinense - Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal – PROFDM - Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura – SEITEC

	Relação indireta	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização: a nova ótica da gestão pública - Guia dos conselheiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Catarinense de Desenvolvimento SC 2015 - Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico da AMFRI
--	------------------	---	--

Quadro 22 – Classificação dos documentos oficiais

Fonte: elaborado pelo autor.

Os documentos oficiais que têm conteúdo com relação direta e origem com intervenção direta pela a unidade de análise desse estudo foram controlado por um quando específico (ver apêndice C).

Todos os documentos, obtidos tanto de fontes secundárias como primárias, foram organizados e registrados em uma base de dados eletrônica por meio de um software livre denominado BiblioExpress 3.5. Cabe destacar que a criação de uma base de dados para o estudo de caso traz maior rigor científico ao desenvolvimento do estudo de caso (DUBÉ; PARÉ, 2003).

Por meio da pesquisa bibliográfica também foram coletados documentos de fontes secundárias (como livros, artigos, teses, dissertações, dicionários) utilizados para construção de uma plataforma de proposições teóricas sobre o estudo de caso.

Além dos documentos coletados, também foi elaborada uma galeria de fotos e imagens relacionadas aos sujeitos entrevistados, gestores, conselheiros e membros dos comitês temáticos, e aos eventos e locais visitados, tais como reuniões do CDR de Itajaí, reuniões da AMFRI, SDR de Itajaí, Prefeituras Municipais, Câmara de Vereadores, Associações e demais entidades públicas e privadas da região administrativa.

3.3.2.3. Entrevistas em profundidade

Pesquisas qualitativas de cunho interpretativo exigem a realização de entrevistas em profundidade (ROESCH, 2009). Neste estudo foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas e individuais.

A realização das entrevistas semi-estruturadas demandou a elaboração de roteiros de entrevista. As dimensões, subdimensões e indicadores do modelo de análise determinaram a elaboração dos roteiros de entrevista. Foram construídos dois roteiros de entrevista: para os

conselheiros e membros de comitê temático do CDR e para os gestores da SDR (ver apêndices E e F).

Com o fim de orientar o entrevistador durante a condução da entrevista foram estabelecidas palavras-chave para cada questão ou grupos de questões. Essas palavras-chave foram utilizadas para que o entrevistador pudesse verificar se o entrevistado abordou todos os aspectos das dimensões consideradas. Tais palavras-chave também foram utilizadas para orientar a análise dos dados (ver apêndices E e F).

Os sujeitos da pesquisa se referem ao universo populacional investigado. Considera-se aqui o sujeito-investigado ao mesmo tempo como parte integrante do fenômeno que se pretende elucidar e produtor da realidade construída com base na interação com os demais sujeitos (GONSALVES, 2007).

A escolha dos sujeitos da pesquisa ocorreu a partir de sua relação com a unidade de análise: o processo de controle social compartilhado do orçamento regionalizado exercido pelo CDR da SDR de Itajaí. Também foi levada em conta a contribuição dos sujeitos para o aumento da eficácia política desse tipo de controle social.

Neste sentido, coletaram-se dados por meio de entrevistas em profundidade com três tipos de grupos sociais relevantes para essa pesquisa: a) os conselheiros do CDR de Itajaí; b) os membros dos Comitês Temáticos do CDR de Itajaí; e c) os gestores da SDR de Itajaí. Os conselheiros participam do exercício direto do controle social por meio do CDR e os gestores e membros do comitê temático participam indiretamente desse processo de controle uma vez que são responsáveis por fornecer apoio e subsídios necessários à organização e funcionamento do CDR e por serem os responsáveis por implementar as decisões tomadas nas reuniões deliberativas do conselho.

Os sujeitos da pesquisa convidados a participar das entrevistas em profundidade foram selecionados pela conveniência.

A seleção dos conselheiros ocorreu a partir do levantamento das frequências registradas nas atas das reuniões do CDR de Itajaí no período de 2008 a 2010. Foram selecionados para entrevista 26 conselheiros, todos com mais de 25% de frequência no período analisado, de uma população total de 37 conselheiros. Desses selecionados foram entrevistados 18 conselheiros (ver tabela 1).

Conselheiros do CDR de Itajaí	Conforme Regimento Interno (população)	Com mais de 25% de frequência nas reuniões (selecionados)	Com mais de 25% de frequência nas reuniões (entrevistados)
Presidente do CDR (Secretário da SDR)	1	1	1
Prefeitos Municipais	9	7	5
Presidentes de Câmara de Vereadores	9	7	4
Representantes da Sociedade Civil	18	11	8
Total	37	26	18

Tabela 1 – Conselheiros do CDR de Itajaí selecionados para entrevista

Fonte: elaborado pelo autor.

Foram também selecionados para entrevista 9 gestores da SDR de um total de 13, conforme regimento interno (ver tabela 2).

Estrutura da SDR de Itajaí	Tipo de Gestor	Número de Entrevistados
Direção Geral	Diretor Geral	1
Órgãos de execução das atividades-meio	Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade	3
	Gerente de Planejamento e Avaliação Gerente de Tecnologia da Informação	
Órgãos de execução das atividades finalísticas	Gerente de Saúde	5
	Gerente de Educação	
	Gerente de Turismo, Cultura e Esporte	
	Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura	
Total	-	9

Tabela 2 – Gestores da SDR de Itajaí selecionados para entrevista

Fonte: elaborado pelo autor.

Foram ainda selecionados para entrevista 5 membros de comitês temáticos: o gerente regional da EPAGRI, o gerente regional da SEF, o conselheiro representante da ACII - Associação Comercial e Industrial de Itajaí, e os gerentes de turismo, cultura e esporte, e de saúde ambos da SDR de Itajaí.

Essa seleção teve como critério a intensidade de atuação desses membros nos comitês técnicos para apoio e suporte às reuniões do CDR de Itajaí, segundo informado pela secretaria executiva do conselho. Importante destacar que os comitês temáticos são constituídos normalmente com membros do CDR (conselheiros) e da própria SDR (gestores).

Em síntese, foram selecionados 30 sujeitos para entrevista dentro dos seguintes públicos-alvo: 1 secretária do CDR, 18 conselheiros do CDR, 9 gestores da SDR e 5 membros de comitês temáticos, sendo que deste último grupo fazem parte 1 conselheiro e 2 gestores já computados em seus respectivos grupos.

As entrevistas foram todas realizadas presencialmente pelo próprio pesquisador após agendamento prévio. Os sujeitos entrevistados foram convidados por meio de contato telefônico e/ou e-mail, ocasião em que eram apresentados os objetivos da pesquisa e o enfoque da entrevista.

Foi solicitada aos entrevistados a permissão para gravação das entrevistas (para finalidades exclusivamente acadêmicas). Todos os entrevistados permitiram a gravação das entrevistas.

O tempo de duração média de cada entrevista foi de 1 hora. No entanto, as entrevistas foram conduzidas de forma aberta durante períodos de tempo que se ajustaram às necessidades de cada entrevistado, variando entre um mínimo de 30 minutos e um máximo de 1 hora e 30 minutos.

Foram utilizados dois termos no momento da realização das entrevistas para preservar a ética na pesquisa. O termo de compromisso livre e esclarecido e o termo de cessão de uso (ver apêndices G e H).

As entrevistas foram gravadas e transcritas pelo pesquisador e por terceiros contratados para esse fim. No início de cada entrevista foi pedida a permissão para a gravação. Optou-se pela gravação da entrevista porque assim o entrevistador pôde direcionar sua atenção para a condução da entrevista.

3.4. MODELO DE ANÁLISE DE DADOS

3.4.1. Dimensões, subdimensões e indicadores de análise

A partir do modelo teórico-lógico decorrente do referencial teórico apresentado nessa pesquisa foram selecionadas duas dimensões estruturantes do modelo de análise de dados: participação e *accountability*.

A dimensão participação orientou a entrevista em profundidade dos conselheiros do CDR. Essa dimensão é composta por duas subdimensões: representação política e deliberação pública. Os indicadores de análise dessas duas subdimensões estão sintetizados no quadro 13.

Dimensão	Subdimensão	Indicadores de análise
Participação política (P)	Representação política (R)	(PR1) Defesa de interesses de uma coletividade (PR2) Preparo para exercer o papel de conselheiro (PR3) Regras para a escolha de representantes (PR4) Articulação entre representantes e entre representantes e representados (PR5) Outros indicadores da representação
	Deliberação pública: debate e decisão (D)	(PD1) Construção das pautas de reunião com a seleção de atividades e projetos prioritários e recursos orçamentários disponíveis (PD2) Conhecimento do orçamento regionalizado da SDR (PD3) Ocorrência do debate público sobre a priorização de atividades e projetos e alocação dos recursos do orçamento regionalizado (discursividade) (PD4) Utilização de informações orçamentárias e financeiras nas deliberações (PD5) Acompanhamento da implementação das decisões sobre recursos do orçamento
	Deliberação pública: informação (D)	(PD6) Acesso e disponibilização de informações para acompanhamento da execução do orçamento regionalizado (PD7) Formato da informação disponibilizada (PD8) Outros indicadores da deliberação

Quadro 13 – Dimensão participação e suas subdimensões e indicadores de análise
Fonte: elaborado pelo autor.

A subdimensão representação política contém os seguintes indicadores de análise: (PR1) *defesa de interesses de uma coletividade* – nesse caso o indicador serve para verificar a percepção do conselheiro quanto às funções do conselho e dos conselheiros, ou seja, sua compreensão sobre o significado da representação; (PR2) *preparo para exercer o papel de conselheiro* – esse indicador é utilizado para verificar as orientações dadas aos conselheiros no sentido de qualificar sua participação no conselho; (PR3) *regras para escolha dos representantes* – nesse caso o indicador serve para verificar o conhecimento das regras formais institucionalizadas para o exercício da representação no conselho; (PR4) *articulação entre representantes, e entre os representantes e seus representados* – esse indicador visa

identificar conexões e/ou desconexões entre os conselheiros do CDR e entre os conselheiros e seus representados (grupos de interesse e organizações da sociedade civil); e (PR5) *outros indicadores da representação*.

A subdimensão deliberação pública envolve um processo de discussão e decisão pautado por informações. Possui como indicadores de análise: (PD1) *construção das pautas de reunião com a seleção de atividades e projetos prioritários e recursos orçamentários disponíveis* – esse indicador foi utilizado para verificar se as pautas de reuniões foram construídas previamente com os conselheiros envolvendo a inclusão e retirada de projetos da pauta de reuniões conforme disponibilidade orçamentária; (PD2) *conhecimento do orçamento regionalizado da SDR* – nesse caso o indicador serve para verificar se os gestores apresentam o orçamento regionalizado da SDR e os conselheiros participam de sua elaboração e têm conhecimento das informações relativas à alocação e aplicação do dinheiro público constantes nesse instrumento de gestão; (PD3) *ocorrência do debate público sobre a priorização de atividades e projetos e aplicação dos recursos do orçamento regionalizado* (discursividade) – esse indicador serve para analisar se os projetos foram aprovados após intensas discussões com a apresentação de propostas sobre projetos e ações para o desenvolvimento regional e priorização da aplicação e destinação do dinheiro público; (PD4) *utilização de informações orçamentárias e financeiras nas deliberações* – nesse caso esse indicador serve para analisar se os conselheiros tomam decisões levando em consideração o plano de desenvolvimento regional e o uso de informações construídas com o auxílio de comissões de estudos e análise relacionadas à aplicação e destinação do dinheiro público; (PD5) *acompanhamento da implementação das decisões sobre recursos do orçamento* – esse indicador foi utilizado para analisar se ocorrem prestações de contas periódicas (início, ao longo e no final do ano) com o fim de avaliar o andamento dos processos e os resultados obtidos; (PD6) *acesso e disponibilização de informações para acompanhamento da execução do orçamento regionalizado* – nesse caso o indicador é utilizado para analisar se os conselheiros têm acesso às informações relativas à execução do orçamento e se estas são disponibilizadas pela SDR informações para controle e acompanhamento da execução do orçamento regionalizado; (PD7) *formato da informação disponibilizada* – esse indicador serve para analisar se são disponibilizadas aos conselheiros informações estruturadas sobre aplicação e destinação do dinheiro público; e (PD8) *outros indicadores da deliberação*.

A dimensão *accountability* orientou a entrevista em profundidade dos gestores da SDR. Essa dimensão é composta por duas subdimensões: responsabilidade da gestão e

transparência pública. Os indicadores de análise dessas duas subdimensões estão sintetizados no quadro 14.

Dimensão	Subdimensão	Indicadores de análise
Accountability da administração pública (A)	Responsabilidade da gestão (R)	(AR1) Responsabilidade pela elaboração do plano de desenvolvimento regional e execução do orçamento regionalizado (AR2) Articulação entre o plano de desenvolvimento regional e as metas do governo do Estado (AR3) Promoção da participação dos conselheiros na elaboração do plano de desenvolvimento e no controle da execução orçamentária (AR4) Estrutura para realizar ações de descentralização dos créditos orçamentários e financeiros (AR5) Capacitação dos conselheiros (AR6) Outros indicadores da responsabilidade
	Transparência pública: comunicação (T)	(AT1) Utilização de canais de comunicação para informar os conselheiros (AT2) Publicização das decisões dos conselheiros sobre as prioridades para o orçamento regionalizado (AT3) Visibilidade do investimento público realizado pela SDR de Itajaí aos municípios da região administrativa de abrangência
	Transparência pública: informação (T)	(AT4) Utilização de informações estruturadas pelos conselheiros para a tomada de decisão (AT5) Processamento e apresentação das informações (AT6) Geração de informações para a decisão dos conselheiros (AT7) Outros indicadores da transparência

Quadro 14 – Dimensão *accountability* e suas subdimensões e indicadores de análise
Fonte: elaborado pelo autor.

A subdimensão responsabilidade da gestão contém os seguintes indicadores de análise: (AR1) *responsabilidade pela elaboração do plano de desenvolvimento regional e execução do orçamento regionalizado* – esse indicador é utilizado para analisar se a gestão da SDR se responsabiliza pelo levantamento sistemático das demandas de desenvolvimento da região e sua compatibilização com as verbas do orçamento regionalizado; (AR2) *articulação entre o plano de desenvolvimento regional e as metas do governo do Estado* – esse indicador de

análise serve para verificar se a gestão da SDR se responsabiliza pela articulação entre as metas de desenvolvimento do governo do estado (estabelecidas no plano catarinense de desenvolvimento, plano plurianual e orçamento anual) e as necessidades de desenvolvimento da região; (AR3) *promoção da participação dos conselheiros na elaboração do plano de desenvolvimento e no controle da execução orçamentária* – nesse caso o indicador serve para analisar se os conselheiros participam do processo de elaboração do plano de desenvolvimento regional com a discussão das demandas regionais (apreensão das demandas regionais), o estabelecimento de uma escala de prioridades para aplicação do orçamento regionalizado de acordo com os interesse da região, e posterior acompanhamento da execução conforme as decisões tomadas pelo CDR; (AR4) *estrutura para realizar ações de execução dos créditos orçamentários e financeiros* – esse indicador serviu para analisar a SDR possui infra-estrutura adequada para executar o orçamento regionalizado; (AR5) *capacitação dos conselheiros* – esse indicador foi utilizado para verificar se os conselheiros são permanentemente capacitados para o exercício de suas atribuições de representante no CDR; e (AR6) *outros indicadores da responsabilidade*.

A subdimensão transparência pública envolve um processo de comunicação da informação realizado pela SDR tanto no âmbito do CDR como também no âmbito da sociedade civil. Está composta pelos seguintes indicadores de análise: (AT1) *utilização de canais de comunicação para informar os conselheiros* – esse indicador serve para analisar as formas de comunicação utilizadas pela gestão da SDR para informar os conselheiros; (AT2) *visibilidade das decisões dos conselheiros sobre as prioridades para o orçamento regionalizado* – esse indicador foi utilizado para verificar se as decisões são divulgadas de maneira ampla à sociedade civil organizada com o objetivo de fortalecer a representatividade no CDR; (AT3) *visibilidade do investimento público realizado pela SDR de Itajaí aos municípios da região administrativa de abrangência* – esse indicador de análise foi utilizado para verificar se o investimento público realizado pela SDR de Itajaí por meio da execução orçamentária e financeira é amplamente divulgado a sociedade civil organizada da região administrativa de abrangência da SDR com a finalidade de fortalecer a representatividade no CDR; (AT4) *utilização de informações estruturadas pelos conselheiros para a tomada de decisão* – esse indicador serviu para analisar a percepção da gestão da SDR sobre a utilização de informações estruturadas pelos conselheiros do CDR no processo de tomada de decisão; (AT5) *processamento e apresentação das informações* – esse indicador foi utilizado para verificar se a gestão da SDR de Itajaí processa e apresenta informações por meio de uma linguagem adequada acessível que facilite a compreensão dos conselheiros do CDR e

possibilite seu uso no processo de tomada de decisão; (AT6) *geração de informações para a decisão dos conselheiros* - por esse indicador buscou-se verificar se a gestão da SDR de Itajaí estrutura informações com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão dos conselheiros do CDR; e (AT7) *outros indicadores da transparência*.

3.4.2. Categorias de análise

Para realizar interpretação dos dados foram elaboradas *a priori* categorias de análise das dimensões participação e *accountability* que são decorrentes das tipologias apresentadas no referencial teórico desta pesquisa.

As tipologias podem mapear parte da realidade, tornando mais claros os aspectos que devem ser evidenciados e estudados e servindo como instrumento interpretativo dos dados da experimentação (BERTERO, 1981).

Essas categorias de análise foram utilizadas como forma de agregar os resultados de pesquisa empírica. Elas correspondem a conceitos gerais e abstratos e serviram para realizar o enquadramento teórico das categorias empíricas mais específicas e concretas elaboradas a partir da coleta de dados (MINAYO, 2003).

3.4.2.1. Categorias de análise da participação

As categorias de análise da participação estão classificadas em três níveis crescentes de participação, conforme *continuum* da participação política (ver quadro 4): a) nível da colaboração – nesse nível a participação pode ser categorizada em consultiva ou fiscalizatória; b) nível da deliberação – nesse nível a participação pode ser categorizada em delegada ou deliberativa; e c) nível da transformação – nesse nível a participação poder ser categorizada em avaliativa ou educativa (ver quadro 15).

É importante considerar que as categorias de análise da participação política não são mutuamente excludentes, ou seja, elas poderão estar presentes simultaneamente na realidade empírica e podem ser complementares.

Níveis de participação política	Categorias de análise da participação política	Características de significação
Colaboração	Participação Consultiva	o participante recebe informações e tem a oportunidade de expressar sua opinião para dirimir dúvidas e contribuir com o processo decisório.
	Participação Fiscalizatória	o participante acompanha e fiscaliza a implementação pela gestão das decisões relativas aos gastos públicos para garantir sua legitimidade.
Deliberação	Participação Delegada	o participante recebe informações e tem a oportunidade de expressar sua opinião para dirimir dúvidas e tomar uma decisão.
	Participação Deliberativa	o participante interpreta informações com a finalidade de compreender e solucionar problemas coletivamente e tomar uma decisão.
Transformação	Participação Avaliativa	o participante toma a decisão, reflete conjuntamente com seus pares sobre os resultados de tal decisão tomada e propõe novas diretrizes e linhas gerais de ação.
	Participação Educativa	o participante troca experiências, aprende com seus pares e internaliza uma cultura política capaz de gerar decisões transformadoras voltadas ao interesse público.

Quadro 15 – Categorias de análise da participação política

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.2.2. Categorias de análise da accountability

As categorias de análise da *accountability* estão classificadas em dois níveis crescentes de *accountability*, conforme *continuum* da *accountability* da administração pública (ver quadro 9): a) nível gerencial – nesse nível a *accountability* pode ser categorizada em financeira e de desempenho; e b) nível político – nesse nível a *accountability* pode ser categorizada em programática ou discursiva (ver quadro 26).

É importante considerar que as categorias de análise da participação política não são mutuamente excludentes, ou seja, elas poderão estar presentes simultaneamente na realidade empírica e podem ser complementares.

Níveis de <i>accountability</i>	Categorias de análise	Características de significação
Gerencial	<i>Accountability</i> Financeira	a administração pública presta contas de seus atos de acordo com as regras de economicidade estabelecidas pela legislação.
	<i>Accountability</i> de Desempenho	a administração pública explica e justifica as ações realizadas e avalia a eficiência e eficácia de processos, procedimentos e resultados.
Político	<i>Accountability</i> Programática	a administração pública avalia coletivamente a efetividade das ações para o atendimento das demandas e necessidades sociais.
	<i>Accountability</i> Discursiva	a administração pública cria espaços de interlocução para a formação de <i>voice</i> da sociedade civil organizada e ouve as reivindicações dos cidadãos e de seus representantes.

Quadro 26 – Categorias de análise da *accountability* da administração pública
Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.3. Análise dos dados

Para buscar o equilíbrio entre a subjetividade do pesquisador e a objetividade necessária para a realização de estudos científicos, optou-se pelo uso de dois métodos para a realização da análise dos dados coletados: a análise de conteúdo (BARDIN, 2002) e a análise do discurso (LEFEVRE; LEFEVRE, 2003, 2005, 2006).

A análise de conteúdo foi utilizada para analisar os documentos (*corpus* de arquivo) coletados: regimentos, orçamentos, pautas, atas e relatórios. Neste caso, a análise está fundamentada na objetividade e neutralidade, afastando dos procedimentos analíticos as marcas da subjetividade do pesquisador.

Já a análise do discurso foi utilizada para analisar os sentidos do discurso dos sujeitos contidos nas entrevistas (*corpus* experimental ou empírico) com conselheiros, gestores e membros dos comitês temáticos. Aqui, a linguagem não se dissocia da interação social que incorpora a percepção subjetiva do pesquisador quando este procede à articulação entre linguagem e realidade social.

Apesar das diferenças epistemológicas, buscou-se utilizar esses dois métodos em seus aspectos complementares com o objetivo de triangular os dados coletados nessa pesquisa. A análise de conteúdo foi utilizada para captar a realidade subjacente à linguagem textual das fontes documentais e a análise do discurso para captar os sentidos dessa realidade produzidos

pela memória coletiva constituída socialmente pelos sujeitos entrevistados (GONDIM; FISCHER, 2009; ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

3.4.3.1. *Análise de conteúdo*

A análise de conteúdo realizada nesta pesquisa foi temático-categorial, que se baseia na decodificação de um texto em diversos elementos, os quais são classificados e formam categorias empíricas (BARDIN, 2002).

Para realizar essa análise foram adotados os seguintes procedimentos:

- a) pré-análise – nesta etapa foram desenvolvidas as operações preparatórias para a análise propriamente dita: escolha do *corpus* de análise (documentos) e leitura flutuante para detectar os principais temas ou assuntos presentes nos textos;
- b) exploração e codificação do material – nesta etapa os dados brutos contidos no texto foram desmembrados em unidades de contexto - UC e de registro - UR, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes ao conteúdo expresso nos documentos textuais;
- c) tratamento dos dados – nesta etapa buscou-se colocar em evidência as informações fornecidas pela análise categorial do texto com o agrupamento dos temas em categorias empíricas, segundo critérios apropriados, e da enumeração pelas regras de presença (ou ausência), frequência e valores;
- d) apresentação e discussão dos resultados – nesta etapa foram apresentados os dados em forma de descrições cursivas, gráficos e tabelas que fundamentam a interpretação final do conteúdo por meio de inferências que advêm da comparação entre as categorias gerais, estabelecidas *a priori* com base no referencial teórico, e as categorias empíricas definidas *a posteriori* pela análise do conteúdo.

Foram escolhidos como *corpus* para análise de conteúdo as 26 atas das reuniões do CDR de Itajaí ocorridas no período de 2008 a 2010.

As unidades de registro correspondem a segmentos ou recortes do texto que são utilizados na análise. Essas unidades podem ser definidas por uma palavra, uma frase, um parágrafo do texto. Também podem se configurar em assertivas completas do objeto em estudo (BARDIN, 2002).

As unidades de contexto correspondem a unidades de compreensão das unidades de registro. Essas unidades são segmentos do texto que possibilitam compreender a significação das unidades de registro atribuindo-lhes um contexto. Trata-se de uma unidade maior que a

unidade de registro em que palavras transformam-se em frases e parágrafos em temas ou assuntos (BARDIN, 2002).

As categorias empíricas correspondem a classes que reúnem um conjunto de elementos sob um título. Essas categorias organizam as mensagens dentro de uma nova sistematização que retenha elementos para análise do fenômeno estudado.

Os critérios utilizados nessa pesquisa para a formulação das categorias empíricas foram: homogeneidade (junção de elementos semelhantes), exaustividade (esgotamento da totalidade do texto), exclusividade (classificação de um elemento em apenas uma categoria), objetividade (codificadores diferentes devem chegar a resultados iguais), pertinência (adequação ao objeto de estudo) (BARBIN, 2002).

Após elencar as categorias empíricas foi realizada a análise categorial que envolve a classificação e quantificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem, segundo levantamento da frequência de presença ou ausência no texto. Por meio da análise categorial foi possível realizar inferências de conhecimentos acerca das dimensões, subdimensões e indicadores do modelo de análise.

3.4.3.2. *Análise do discurso do sujeito coletivo*

A análise do discurso trabalha com os significados que se pode apreender das perspectivas expressas por uma complexa teia de representações sociais que compõe o discurso dos sujeitos (CHIZZOTTI, 2006; ROESCH, 2009).

É uma proposta de análise qualitativa dos dados de natureza verbal, obtidos por meio de entrevistas orais ou fontes documentais que contenham formas de expressão como poesias, cartazes, reportagens e artigos de jornal e revistas, cartas que retratem a ação do sujeito social em suas práticas cotidianas.

As figuras metodológicas presentes nos discursos são (LEFEVRE; LEFEVRE, 2003, 2005):

- a) expressões-chave (ECH) – correspondem a segmentos dos discursos que revelam a essência do depoimento do sujeito e corporificam as idéias centrais que devem ser destacadas pelo pesquisador;
- b) discurso do sujeito coletivo (DSC) – é um discurso-síntese redigido na primeira pessoa do singular, a partir de trechos de discursos individuais composto pelas expressões-chave e que tem a mesma idéia central ou ancoragem;

- c) ideias centrais (IC) – é um nome ou expressão linguística que descreve de maneira sintética e objetiva o sentido de cada um dos discursos analisados e de cada conjunto homogêneo de expressões-chave;
- d) ancoragem (AC) – é uma manifestação linguística explícita que revela uma dada teoria, ideologia ou crença que alicerça as concepções do autor do discurso e que, muitas vezes, inconscientemente, estão subjacentes às práticas cotidianas e como afirmação genérica é utilizada para categorizar determinada situação.

Como técnica de análise de dados com vistas à obtenção de um pensamento coletivo, o DSC fornece como resultado uma matriz discursiva que sugere um sujeito coletivo que, enquanto pessoa coletiva, esteja, ao mesmo tempo, falando como se fosse um indivíduo, ou seja, um sujeito de discurso “natural”, mas comunicando uma representação com conteúdo ampliado (LEFEVRE; LEFEVRE, 2006).

O objetivo dessa análise é encontrar a fala social a partir do discurso proferido pelo chamado sujeito coletivo. Na análise realizada nessa pesquisa, são identificados três sujeitos coletivos representados pelos seguintes grupos: conselheiros, gestores e membros dos comitês temáticos.

A análise do discurso do sujeito coletivo realizada nessa pesquisa percorreu a seguinte trajetória: inicialmente foi realizada a transcrição das entrevistas com conselheiros, gestores e membros dos comitês temáticos; depois foi feita uma leitura inicial dos conteúdos das entrevistas; logo após, realizou-se uma segunda leitura para localizar, extrair e agrupar trechos dos depoimentos que correspondiam às ECH e IC; por fim, elaborado o DSC e realizada a ancoragem.

Na construção do discurso coletivo, foram levados em consideração os seguintes princípios (LEFEVRE; LEFEVRE, 2003, 2005):

- a) coerência – agregação de pedaços isolados de depoimentos para formar um todo discursivo coerente, no qual cada parte se reconheça enquanto constituinte do todo, e vice-versa;
- b) posicionamento próprio – cada discurso deve expressar um posicionamento próprio, distinto, original, específico de um determinado grupo social acerca do tema ou objeto que está sendo pesquisado;
- c) distinção entre os discursos coletivos – quando uma resposta apresenta mais de um discurso coletivo, estes podem ser distinguidos por critérios de antagonismo ou de complementariedade;

- d) criação de uma “artificialidade natural” – o discurso coletivo deve parecer o discurso de uma só pessoa (o sujeito coletivo), ou seja, as particularidades dos pedaços selecionados de um relato devem ser “limpas” e realizado o encadeamento narrativo dos discursos individuais de forma que apresentem uma estrutura seqüencial clara e coerente.

É importante considerar que a interpretação dos dados coletados ocorreu por um processo de co-produção dos sentidos, ou seja, os sentidos produzidos na análise dos dados sofreram certa influência do lugar ocupado pelo pesquisador e sua postura de interlocutor na situação de pesquisa (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

Os resultados de pesquisa foram apresentados para cada uma das dimensões, subdimensões e indicadores do modelo de análise.

O discurso do sujeito coletivo foi construído a partir das expressões-chave destacadas das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa. Não foi utilizada a linguagem literal dos entrevistados. O discurso foi elaborado em linguagem impessoal para facilitar o encadeamento de ideias. A partir dos DSC's elaborados foram apresentadas tabelas com a síntese das IC's para cada um dos indicadores de análise.

Com essa forma de apresentação dos dados buscou-se evidenciar todas as etapas de construção do DSC relacionado com o controle social exercido pelo CDR Itajaí a partir das percepções dos conselheiros, membros dos comitês temáticos do CDR de Itajaí e dos gestores da SDR de Itajaí.

3.4.3.3. *Validação dos resultados*

A validação dos resultados da pesquisa será realizada de acordo com os métodos utilizados: análise do conteúdo e análise do discurso.

A validação do conteúdo analisado foi realizada nessa pesquisa levando-se em consideração dois tipos de validade: interna e externa. A validade interna foi verificada pela aderência dos resultados aos objetivos definidos ou às abordagens testadas pela pesquisa. A validade externa foi verificada pela possibilidade de generalização dos resultados da investigação.

A validação do discurso coletivo foi efetuada nessa pesquisa pelos comentários interpretativos de acadêmicos de elevado reconhecimento na comunidade científica sobre o pensamento descrito, com base no referencial teórico adotado na pesquisa.

3.4.3.4. *Limitações da pesquisa*

Apesar das importantes contribuições teóricas e práticas da pesquisa, a aplicação de um estudo de caso único pode ser considerada uma limitação a ser superada em pesquisas futuras. O trabalho baseou-se no estudo do caso do CDR vinculado a SDR de Itajaí, que possui uma configuração particular em termos de conselheiros e gestores públicos locais.

Outra limitação importante diz respeito aos modelos teórico-lógico e de análise apresentados e utilizados nesta pesquisa. Embora as dimensões, subdimensões e indicadores de análise sejam flexíveis, elas emergiram da revisão de literatura e na realidade da situação concreta relacionada à questão de pesquisa. Esses modelos permitem redefinições e reinterpretções de acordo com o contexto e o objeto empírico analisados.

A última limitação se refere ao contexto sócio-econômico e histórico-cultural em que foi realizada a pesquisa. O CDR de Itajaí compreende uma região com especificidades únicas em termos do perfil dos conselheiros representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada.

elevaram as taxas de investimento governamental e provocaram um crescimento significativo do PIB catarinense.

Após o II PLAMEG não surgem novos planos estaduais com tamanha relevância e impacto no desenvolvimento econômico do Estado. Durante as décadas de 70 e 80 a conjuntura econômica de aumento das taxas de juros internacionais provoca a elevação da inflação e a queda nas taxas de crescimento no país, com um decorrente impacto negativo nos investimentos estaduais.

A partir da promulgação da nova constituição federal de 88, multiplicaram-se na década de 90 experiências voltadas à promoção do desenvolvimento regional. Tais experiências têm sido marcadas pela descentralização governamental e pela ênfase na relação entre Estado e sociedade civil, o que indica um avanço nos processos de redemocratização do país.

Dentro desse contexto, em Santa Catarina, foram instituídos, a partir de 1996, os chamados Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado – FDRI’s. A criação desses fóruns buscou sanar a necessidade de instituir espaços de discussão e formulação de políticas que integrassem governos municipais, governo estadual e os mais variados setores da sociedade civil.

O primeiro Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado foi criado na cidade de Chapecó, experiência que partiu da iniciativa da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina, filiada à Federação Catarinense de Municípios – FECAM. Esse fórum instituiu a primeira Agência de Desenvolvimento Regional – ADR, com objetivo de operacionalizar atividades de sensibilização, capacitação, articulação, mobilização e integração dos agentes sociais e políticos regionais.

Essas organizações representaram um movimento de descentralização política, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas decorrentes principalmente da globalização da economia.

Posteriormente, foi instituído o Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional – FORUMCAT, que passou a fomentar a criação dos fóruns regionais, sendo composto originalmente por cerca de sessenta integrantes, dentre organizações governamentais e não-governamentais.

Na reunião de criação do FORUMCAT foi analisado um diagnóstico realizado por um instituto de pesquisa acerca do desenvolvimento regional no Estado que apontou para os seguintes problemas: o individualismo de pessoas e instituições; o insulamento dos

municípios; a falta de hábito do trabalho conjunto; a cultura do imediatismo; preferência pela tradicional relação vertical; descrença em investimentos integrados; a transferência de responsabilidades aos governos centrais: estado e união.

Em síntese, pode-se concluir que o problema central decorrente dos problemas acima elencados no FORUMCAT resume-se na ausência de ação conjunta entre poder público, sociedade civil e empresariado.

O FORUMCAT desempenhou o papel de articulador na formação das redes locais de cooperação em cada região, e foi o responsável pela formação e coordenação de vinte FDRI's, constituídos até 2001.

A sucessão ao governo do Estado, ocorrida em 2002, provocou a alternância na coalizão de poder com a eleição do governador Luiz Henrique da Silveira e seu programa de governo intitulado Plano 15. Tendo como fundamento esse programa, a equipe de governo adotou uma nova política de desenvolvimento regional. Foi realizada uma reforma administrativa com objetivo de implementar a descentralização político-administrativa do Estado que retirou do FORUMCAT, dos FRDI's e suas ADR's o papel de protagonistas do desenvolvimento regional.

A reforma administrativa do Estado de Santa Catarina dividiu a estrutura da administração direta em dois níveis de governo: a) o nível setorial – que compreende as secretarias de estado da administração central que têm o papel de normatizar, formular e controlar as políticas públicas, e b) o nível regional – no qual atuam as secretarias de desenvolvimento regional – SDR's que têm como objetivo coordenar e executar as políticas públicas.

A partir da promulgação da lei complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, e suas respectivas sucessoras de lei complementar nº 284 de 28 de fevereiro de 2005 e a vigente lei complementar nº 381 de 07 de maio de 2007, o governo do Estado cria, no período de 5 anos, 36 SDR's com o objetivo de descentralizar e desconcentrar o Estado e regionalizar o desenvolvimento (ver tabela 3).

Data	Lei	Objetivo	Quantidade de SDR's
30/01/2003	LC 243	Estabelecer nova estrutura administrativa do Poder Executivo, com a criação das SDR's para descentralizar e desconcentrar a execução das atividades da administração estadual.	29

28/02/2005	LC 284	Dispor sobre os fundamentos da estrutura organizacional, do modelo de gestão e da cultura organizacional da administração pública estadual.	30
07/05/2007	LC 381	Dispor sobre os fundamentos da estrutura organizacional, do modelo de gestão e da cultura organizacional da administração pública estadual.	36

Tabela 3 – Ordenamento legal da reforma administrativa do Estado de SC
 Fonte: Diário Oficial do Estado de SC.

As ações dessas agências de desenvolvimento regional são coordenadas por um secretário regional e têm o papel de implementar as políticas públicas do Estado em suas respectivas regiões administrativas de abrangência de maneira articulada com as secretarias setoriais da administração direta e as estruturas descentralizadas da administração indireta.

4.1.2. SDR de Itajaí

A secretaria de desenvolvimento regional é uma espécie de agência regional com o objetivo de induzir o desenvolvimento e motivar a participação da sociedade civil para o planejamento e execução de políticas públicas. Sua competência central é executar atividades e projetos que compõem as categorias programáticas em que se enquadram as diferentes ações governamentais do orçamento regionalizado.

A SDR tem sua sede em um município pólo de uma região administrativa do Estado de Santa Catarina e abrangência nas unidades territoriais dos municípios que compõem a região, conforme determinação legal.

As SDR's devem elaborar o plano de desenvolvimento regional e executar o orçamento regionalizado a partir das deliberações dos conselhos de desenvolvimento regional – CDR's e de forma articulada com as secretarias setoriais.

A SDR de Itajaí foi a 17ª secretaria implantada no processo de descentralização do Estado de Santa Catarina.

4.1.2.1. Região administrativa da SDR de Itajaí

De acordo com o Decreto n.2.641 de 22/09/2009, a região administrativa da SDR de Itajaí é composta por nove municípios do Estado de SC: Balneário Camboriú, Balneário

Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Itajaí, Itapema, Navegantes, Penha e Porto Belo. Estes municípios fazem parte de uma região litorânea cuja cidade pólo é Itajaí (ver figura 4).

Até 2006 a região administrativa da SDR de Itajaí era composta também pelos municípios de Luiz Alves e Ilhota. Esses municípios foram desmebrados e passaram a fazer parte da região administrativa da SDR de Blumenau.



Figura 4 – 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.

Os principais indicadores sócio-econômicos utilizados para caracterização da região administrativa da SDR de Itajaí estão expressos na tabela 4.

Itens comparativos	Área Territorial (em km ²)*	População (habitantes) *	PIB <i>per capita</i> de 2008 (em R\$)**	IDH-M 2000***
Bal. Camboriú	46,8	108.089	14.541,29	0,867
Bal. Piçarras	99,4	17.078	15.759,92	0,799
Bombinhas	33,8	14.293	12.062,52	0,809
Camboriú	214,5	62.361	6.976,66	0,764
Itajaí	289,3	183.373	59.928,37	0,825
Itapema	59,4	45.797	10.728,76	0,835
Navegantes	111,5	60.556	11.306,13	0,774
Penha	62,0	25.141	9.470,97	0,791
Porto Belo	95,8	16.083	11.044,02	0,803
Santa Catarina	95.346,2	6.242.436	20.368,64	0,822

Tabela 4 – Indicadores sócio-econômicos da região administrativa da SDR de Itajaí

Fonte: *Censo 2010 – IBGE / Diretoria de Estatística e Cartografia/SPG** /

Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro) ***

A área total ocupada pelos territórios dos municípios da região de abrangência da SDR de Itajaí é de 1.012,5 km², o que corresponde a 1,06% do território catarinense. A população total dessa região é de 532.771 habitantes, o que corresponde a 8,53% da população catarinense. O PIB *per capita* da região da SDR de Itajaí é de R\$ 37.119,48 e o IDH-M médio dos municípios dessa região é de 0,807.

Em síntese, a economia da região é caracterizada pelas seguintes atividades: turismo, pescado, operações portuárias, aviação, construção civil, construção naval, mineração, agropecuária e logística de operações e transportes (ver quadro 17).

Municípios	Principais atividades econômicas
Balneário Camboriú	Turismo de negócios e construção civil
Balneário Piçarras	Turismo gastronômico e agropecuária
Bombinhas	Turismo e pesca
Camboriú	Turismo ecológico e rural, agropecuária e mineração
Itajaí	Operações portuárias, pesca, construção naval, agropecuária e logística
Itapema	Turismo e construção civil
Navegantes	Operações portuárias, pesca, construção naval e aviação
Penha	Turismo de entretenimento
Porto Belo	Turismo, pesca e agropecuária

Quadro 17 – Principais atividades econômicas da região administrativa da SDR de Itajaí

Fonte: elaborado pelo autor.

A região administrativa da SDR de Itajaí, em virtude de suas características econômicas, é considerada uma região estratégica para a integração dos mercados do cone sul – MERCOSUL.

4.1.2.2. Estrutura organizacional da SDR de Itajaí

Conforme disposto em regimento interno aprovado pelo Decreto n. 2.641 de 22/09/2009, a SDR de Itajaí, possui uma estrutura organizacional que compreende o CDR, órgão colegiado da SDR, e o gabinete do secretário ao qual estão diretamente subordinados: os assistentes técnicos, a assessoria de comunicação, a consultoria jurídica, a diretoria geral e as gerências das atividades finalísticas.

Integram a diretoria geral a gerência de administração, finanças e contabilidade, a gerência de recursos humanos, a gerência de planejamento e avaliação, a gerência de apoio operacional, e a gerência de tecnologia da informação. Essas gerências são órgãos que têm a atribuição de executar atividades-meio.

Os órgãos que executam as atividades finalísticas correspondem a: gerência de saúde, gerência de educação, gerência de infraestrutura, gerência de turismo, cultura e esporte, gerência de desenvolvimento econômico sustentável e agricultura, gerência de assistência social, trabalho e habitação, gerência de projetos especiais.

O organograma da SDR de Itajaí é apresentado na figura 5. Esse gráfico é a representação formal da estrutura organizacional dessa secretaria regional, de acordo com as disposições regimentais.

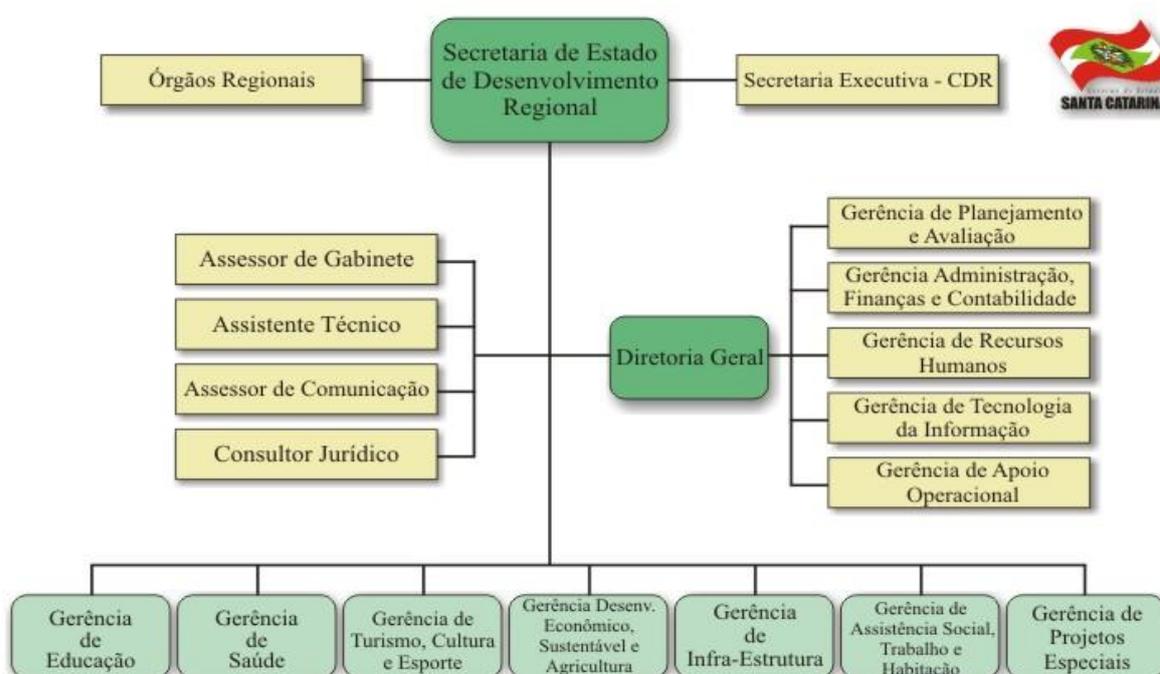


Figura 5 – Organograma da SDR de Itajaí

Fonte: Disponível em: <<http://www.iai.sdr.sc.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2011.

Estão vinculados ao gabinete do secretário alguns órgãos regionais e a secretaria executiva do CDR. Dentre esses órgãos regionais destacam-se as gerências regionais da SEF, da EPAGRI, da CIDASC, da CELESC, do comando regional da Polícia Militar de SC, e das delegacias regionais da Polícia Civil de SC.

4.1.2.3. *Orçamento regionalizado da SDR de Itajaí*

O orçamento regionalizado corresponde às verbas orçamentárias destinadas à SDR por orçamento próprio ou por meio da descentralização dos créditos orçamentários e financeiros das secretarias de Estado ditas setoriais (por exemplo, educação, saúde, transporte, etc.) ou entidades públicas da administração indireta. Essa descentralização corresponde à transferência de uma unidade orçamentária para outra, do poder de utilizar crédito orçamentário que esteja sob sua supervisão.

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).

No período de 2008 a 2010 o orçamento da SDR de Itajaí correspondeu à R\$ 95.004.063,55 (cota regional). Desse crédito orçamentário, cerca de R\$ 80.108.882,38 foram empenhados (ver tabela 5).

Período	Valor dos créditos orçamentários	Valor dos créditos empenhados
2008*	R\$ 34.731.276,61	R\$ 28.555.997,70
2009**	R\$ 29.637.727,65	R\$ 23.524.698,16
2010**	R\$ 30.635.059,29	R\$ 28.028.186,52
Total	R\$ 95.004.063,55	R\$ 80.108.882,38

Tabela 5 – Orçamento da SDR de Itajaí no período de 2008 a 2010

Fonte: Módulos de Contabilidade do Sistema CIASC* e do SIGEF/SC**.

4.1.3. **Unidade de análise**

A unidade de análise desse estudo de caso corresponde ao um processo: o controle social compartilhado do orçamento regionalizado exercido pelo CDR de Itajaí. Para

compreender essa unidade análise, faz-se necessário apresentar a organização, composição e funcionamento do CDR de Itajaí.

4.1.3.1. CDR de Itajaí

O CDR de Itajaí é um órgão vinculado a SDR de Itajaí e composto por um colegiado de representantes do governo municipal e da sociedade civil organizada com a competência de deliberar sobre matérias relacionadas à execução das atividades e projetos voltados para o desenvolvimento regional.

Tais atividades e projetos fazem parte da estrutura programática do orçamento regionalizado. Correspondem a categorias de programação orçamentária, em que se enquadram as ações de governo, de acordo com sua natureza, caracterizadas como segue (PISCITELLI; TIMBÓ, 2009):

- a) atividade: corresponde a um conjunto de operações que se realizam de maneira contínua e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção das ações de governo;
- b) projeto: abrange um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão e o aperfeiçoamento das ações de governo, sendo mais facilmente associado à quantificação de metas e, normalmente, dá origem a uma atividade ou contribui para a expansão e/ou o aperfeiçoamento de atividades pré-existentes.

O CDR Itajaí é co-responsável, junto com a SDR de Itajaí, pela gestão pública das prioridades regionais, da infra-estrutura e pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos de sua região de abrangência.

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.

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.

A assembléia geral é o órgão em que ocorrem as deliberações do CDR por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias. A presidência dos trabalhos internos da assembléia geral cabe ao secretário de desenvolvimento regional, que também é o representante externo desse órgão.

O eixo de organização do CDR gira em torno das reuniões plenárias. As pautas são estabelecidas previamente. As reuniões são abertas com a participação frequente de visitantes convidados por conselheiros CDR e gestores da SDR.

No período de 2008 a 2010 foram realizadas 26 reuniões, conforme especificado no quadro 18:

Data	Local	Tipo de reunião	Presidente da reunião
11/02/2008	Itapema	Ordinária	João Olindino Dão Koeddermann
10/03/2008	Itajaí	Ordinária	João Olindino Dão Koeddermann
22/04/2008	Bombinhas	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
25/04/2008	Itajaí	Extraordinária	Adherbal Ramos Cabral e Gilberto Antônio Gadotti
27/05/2008	Itajaí	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
24/06/2008	Porto Belo	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
26/08/2008	Balneário Camboriú	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
07/11/2008	Itajaí	Ordinária	João Marcos Matos
19/02/2009	Itajaí	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
30/03/2009	Bombinhas	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
07/05/2009	Porto Belo	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
23/06/2009	Itapema	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
31/07/2009	Camboriú	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
27/08/2009	Balneário Camboriú	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
01/10/2009	Navegantes	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
11/11/2009	Penha	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
04/12/2009	Balneário Piçarras	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
26/02/2010	Bombinhas	Ordinária	João Marcos Matos
30/03/2010	Porto Belo	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
30/04/2010	Itapema	Ordinária	Julcemar Alcir Coelho
20/05/2010	Camboriú	Ordinária	Arnaldo Schmidt Neto
16/06/2010	Itajaí	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
06/08/2010	Itajaí	Ordinária	Gilberto Antônio Gadotti
22/09/2010	Itajaí	Ordinária	Arnaldo Schmidt Neto
22/10/2010	Itajaí	Ordinária	Arnaldo Schmidt Neto
10/12/2010	Itajaí	Ordinária	Arnaldo Schmidt Neto

Quadro 18 – Reuniões realizadas pelo CDR de Itajaí no período de 2008 a 2010

Fonte: elaborado pelo autor.

No período pesquisado foram realizadas 26 reuniões, das quais 25 ordinárias e 1 extraordinária. Em 2008 foram realizadas 8 reuniões e em 2009 e 2010 foram realizadas 9

reuniões em cada um desses anos. As reuniões ocorreram de forma itinerante entre os municípios que compõem a região administrativa da SDR de Itajaí.

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 SPG para a devida publicação na página eletrônica da SDR de Itajaí:< <http://www.iai.sdr.sc.gov.br> >.

A secretaria executiva do CDR é responsável pelo apoio administrativo ao CDR e aos comitês temáticos, bem como pela assessoria ao presidente do CDR.

Os comitês temáticos são órgãos de caráter técnico, permanentes ou temporários, dependendo da demanda de cada SDR e tem como finalidade apreciar e emitir parecer técnico sobre temas a ser submetidos aos conselheiros. As análises dos comitês temáticos correspondem a estudos técnicos e econômico-financeiros que subsidiam a tomada de decisões dos conselheiros do CDR.

4.1.3.1.1. Conselheiros do CDR de Itajaí

De acordo com os Decretos n. 2.639 e n. 2.641 de 22/09/2009, o CDR de Itajaí é composto por 37 conselheiros: 9 prefeitos municipais, 9 presidentes de câmaras de vereadores, 18 membros representantes de segmentos da sociedade civil organizada, e o secretário da SDR de Itajaí.

O CDR de Itajaí é constituído de forma paritária por 18 representantes do poder público municipal e 18 representantes da sociedade civil organizada.

O secretário da SDR tem a responsabilidade de presidir as reuniões do CDR e articular os conselheiros em torno da tomada de decisão acerca de questões relativas às necessidades e interesses da comunidade regional.

No período de 2008 os prefeitos municipais que representaram os municípios da região administrativa da SDR de Itajaí e integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Prefeitos Municipais (mandato 2005-2008)	Partidos políticos
Balneário Camboriú	Rubens Spernau	PSDB
Balneário Piçarras	Leonel José Martins	PP
Bombinhas	Júlio César Ribeiro	PSBD
Camboriú	Edson Olegário	PSBD
Itajaí	Volnei José Morastoni	PT
Itapema	Clovis Jose da Rocha	DEM
Navegantes	Adherbal Ramos Cabral	PMDB
Penha	Julcemar Alcir Coelho	PMDB
Porto Belo	Albert Stadler	PTB

Quadro 19 – Prefeitos membros do CDR de Itajaí em 2008

Fonte: TRE de SC e Secretaria do CDR de Itajaí.

Nos períodos de 2009 e 2010 os prefeitos municipais que representaram os municípios da região administrativa da SDR de Itajaí e integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Prefeitos Municipais (mandato 2009-2012)	Partidos políticos
Balneário Camboriú	Edson Renato Dias	PMDB
Balneário Piçarras	Umberto Luiz Teixeira	PP
Bombinhas	Manoel Marçílio dos Santos	PP
Camboriú	Luzia Loudes Coppi Mathias	PSBD
Itajaí	Jandir Bellini	PP
Itapema	Sabino Bussanello	PT
Navegantes	Roberto Carlos de Souza	PSBD
Penha	Evandro Eredes dos Navegantes	PSBD
Porto Belo	Albert Stadler	PTB

Quadro 20 – Prefeitos membros do CDR de Itajaí em 2009 e 2010

Fonte: TRE de SC e Secretaria do CDR de Itajaí.

É importante destacar que as eleições para prefeito municipal ocorridas em 2008 provocaram uma alteração na composição de prefeitos conselheiros do CDR de Itajaí. No quadro 19 os prefeitos integrantes do CDR estavam exercendo o mandato de 2005 a 2008. Já o quadro 20 demonstra a renovação dos prefeitos conselheiros do CDR de Itajaí devido às eleições municipais de 2008. Os novos prefeitos, com mandato a ser exercido no período de 2009 a 2012, assumiram a função de conselheiros a ser exercida no período de vigência dos respectivos mandatos.

O gráfico 1 demonstra que em 2008 dos 9 prefeitos municipais integrantes do CDR de Itajaí 2 eram do PMDB e 3 eram do PSDB. Já para os anos de 2009 e 2010 dos prefeitos municipais membros desse CDR 3 eram do PP e 3 eram do PSDB.

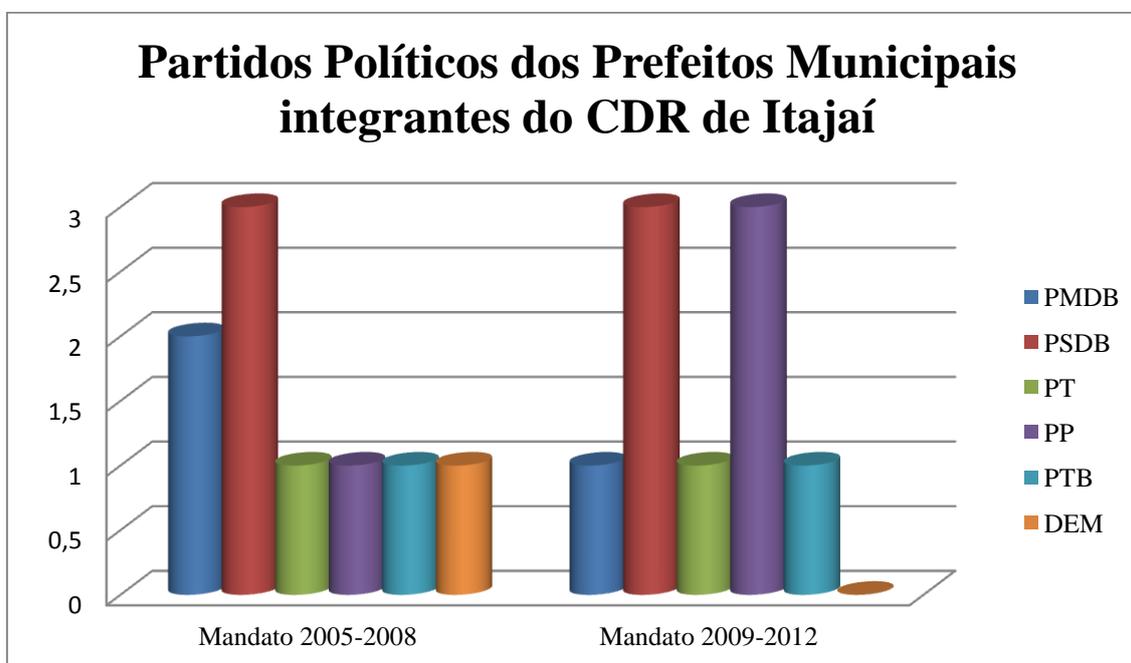


Gráfico 1 – Partidos políticos dos Prefeitos Municipais integrantes do CDR de Itajaí nos mandatos dos quadriênios 2005-2008 e 2009-2012

Fonte: elaborado pelo autor.

No ano de 2008 os presidentes de câmaras de vereadores que representaram os municípios da região administrativa da SDR de Itajaí e integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Presidentes de Câmaras de Vereadores (mandato 2007-2008)	Partidos políticos
Balneário Camboriú	Iolanda Achutti	PSDB
Balneário Piçarras	Rogério de Lima	PP
Bombinhas	Edson Tridapalli	DEM
Camboriú	Pedro Paulo Lorencetti	PSB
Itajaí	Paulo Manoel Vicente	PDT
Itapema	Ayrton Justino da Silva Jr.	PMDB
Navegantes	Alcídio Reis Pera	PMDB
Penha	Nicélio Assi Veloso	PT
Porto Belo	Leocliides Vansin	PSDB

Quadro 21 – Presidentes de Câmaras de Vereadores membros do CDR de Itajaí em 2008

Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

Nos períodos de 2009 e 2010 os presidentes de câmaras de vereadores que representaram os municípios da região administrativa da SDR de Itajaí e integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Presidentes de Câmara de Vereadores (mandato 2009-2010)	Partidos políticos
Balneário Camboriú	Moacir Schmidt	PSBD
Balneário Piçarras	Oscar Francisco Pedroso	PMDB
Bombinhas	Edson Tridapalli	DEM
Camboriú	Alcione Teixeira	PSDB
Itajaí	Luiz Carlos Pisseti	DEM
Itapema	Nilza Nilda Simas Ribeiro	PTB
Navegantes	João Batista da Silva	PSDB
Penha	José Antônio Bastos	DEM
Porto Belo	Joel Orlando Lucinda	PTB

Quadro 22 – Presidentes de Câmaras de Vereadores membros do CDR de Itajaí em 2009 e 2010

Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

Cabe salientar que as eleições para presidentes de câmaras de vereadores ocorridas em 2008 foram determinantes na mudança do quadro de conselheiros do CDR de Itajaí. No quadro 21 os presidentes de câmara de vereadores integrantes do CDR estavam exercendo o mandato do biênio 2007-2008. Já o quadro 22 demonstra a renovação dos presidentes de câmara conselheiros do CDR de Itajaí devido às eleições internas nas câmaras de vereadores ocorridas em 2008 correspondentes aos mandatos a serem exercidos no biênio 2009-2010.

O gráfico 2 demonstra que em 2008 dos presidentes de câmaras de vereadores integrantes do CDR de Itajaí 9 eram do PMDB e 2 eram do PSDB. Já para os anos de 2009 e 2010 dos 9 presidentes de câmara de vereadores membros desse CDR 3 eram do PSDB, 2 eram do PTB e 3 eram do DEM.

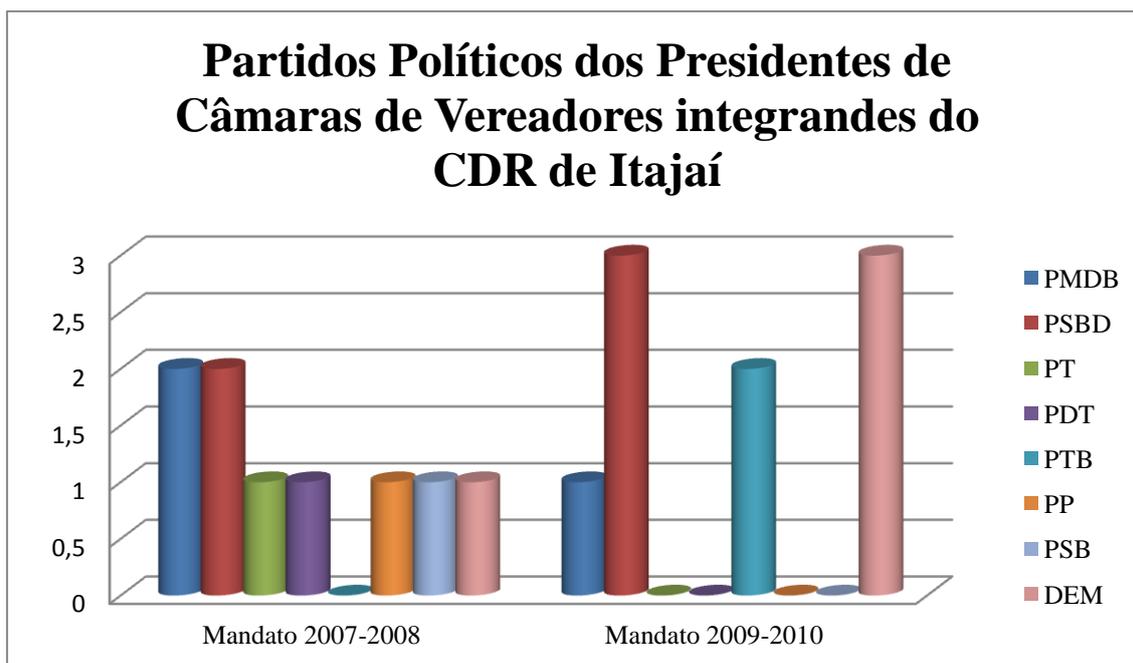


Gráfico 2 – Partidos políticos dos Presidentes de Câmaras de Vereadores integrantes do CDR de Itajaí nos mandatos dos biênios 2007-2008 e 2009-2010

Fonte: elaborado pelo autor.

Para o caso dos representantes da sociedade civil organizada foram estabelecidas como categorias de segmento⁸: associações (empresariais, comunitárias e filantrópicas), sindicatos (habitação e construção civil), conselhos municipais, conselhos profissionais, voluntariado e universidades.

No período de 2008 os representantes da sociedade civil organizada dos municípios da região administrativa da SDR de Itajaí que integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Representantes da Sociedade Civil Organizada	Entidades Representadas
Balneário Camboriú	Antônio José Moreira	SECOVI - Sindicato da Habitação
	Celso Antônio Schneider	Associação de Bairros
Balneário Piçarras	Eliana Briguite Fleith	CDL de Balneário Piçarras
	Leandra Flores	OAB Balneário Piçarras
Bombinhas	Adriano Sesta	Associação da Indústria Hoteleira de Bombinhas
	João Gonzaga Ribeiro	Secretário da Prefeitura de Bombinhas

⁸ De acordo com a finalidade do CDR de Itajaí a legitimidade de cada segmento de representantes da sociedade civil parece estar justificada no argumento de presunção serviços. Pelo argumento serviços esses representantes estão vinculados ao conselho de desenvolvimento devido aos benefícios que podem obter e a relação entre representantes e representados é “de cima para baixo” ou vertical externa (LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Camboriú	Eriberto Rocha	CDL de Camboriú
	Alfredo Collt Moraes	Associação de Moradores
Itajaí	José Roberto Provesi	UNIVALI (Reitor)
	Maria Izabel Pinheiro Sandri	ACII - Associação Comercial e Industrial de Itajaí
Itapema	Eloá Dal Bello Ely	Delegacia Regional do CRECI
	Celso Luiz Sens	INFAS - Instituto Nacional Filantrópico Amigos da Saúde
Navegantes	Joel Gervásio de Souza	Rotary Club de Navegantes
	Bruno Miguel A. Gomes	AMPE - Associação de Micro e Pequenas Empresas
Penha	Valdirene M. de M. Pscheidt	COMTUR – Conselho Municipal de Turismo (Agências de Viagens)
	João Luiz Coelho	SOS SC – Defesa Civil
Porto Belo	Antônio Carlos Lopes	Costa Esmeralda Convention & Vistors Bureau
	Pedro Micheluzzi	Associação Comercial e Industrial de Porto Belo

Quadro 23 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2008

Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

O gráfico 3 demonstra que dos 18 representantes da sociedade civil organizada, membros do CDR de Itajaí em 2008, 12 representavam organizações que assumem a forma de associações. Dessas associações 8 estão vinculadas ao mercado (comércio, indústria e serviços). Destaca-se também a presença de 2 representantes de conselhos profissionais.

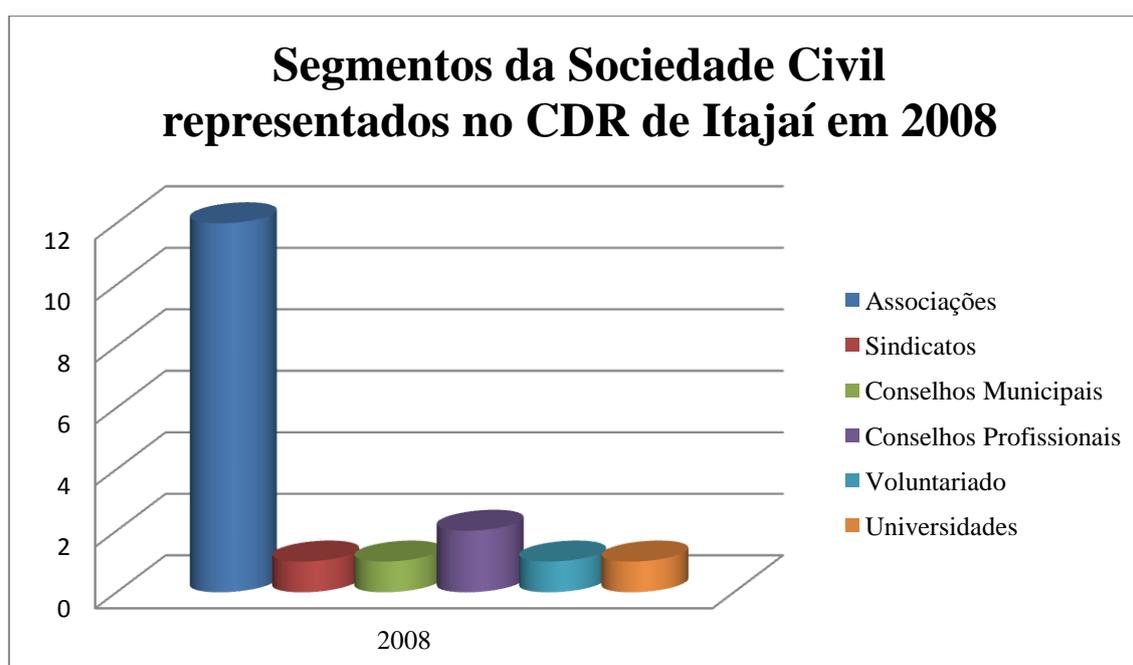


Gráfico 3 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2008

Fonte: elaborado pelo autor.

No período de 2009 os representantes da sociedade civil organizada dos municípios da região administrativa da SDR de Itajaí que integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Representantes da Sociedade Civil Organizada	Entidades Representadas
Balneário Camboriú	Carlos Haacke Júnior Cimélio Marcos Pereira	SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Balneário Camboriú Balneário Camboriú Convention & Vistors Bureau
Balneário Piçarras	Luiz Antônio Silvestre Rogério Lima	Colônia de Pescadores Associação Viva a Vida
Bombinhas	Antônio Cotrin Francisco Maciel	Associação Empresarial de Bombinhas CDL de Bombinhas
Camboriú	Nelson Heriberto Ivan Paranhos	CDL de Camboriú Associação de Moradores
Itajaí	José Roberto Provesi Maria Izabel Pinheiro Sandri	UNIVALI (Reitor) ACII - Associação Comercial e Industrial de Itajaí
Itapema	Mário Luiz Rambo Maria Luiza Olinger	SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil Associação de Moradores
Navegantes	José Gonzaga dos Santos Samuel Vianeí Paganelli	ACIN - Associação Comercial de Navegantes Loja Maçônica Navegantes
Penha	Antônio Vadislau Bentoldi Alfredo Missfeld	COMCAD - Conselho Municipal da Criança e Adolescente ACIPEN - Associação Comercial e Industrial de Penha
Porto Belo	Marcos Viana Guimarães Antônio Carlos Lopes	CDL de Porto Belo Costa Esmeralda Convention & Vistors Bureau

Quadro 24 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2009
Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

O gráfico 4 demonstra que dos 18 representantes da sociedade civil organizada, membros do CDR de Itajaí em 2009, 14 representavam organizações que assumem a forma de associações. Dessas associações 10 estão vinculadas ao mercado (comércio, indústria e serviços). Destaca-se também a presença de 2 representantes de sindicatos patronais da construção civil.

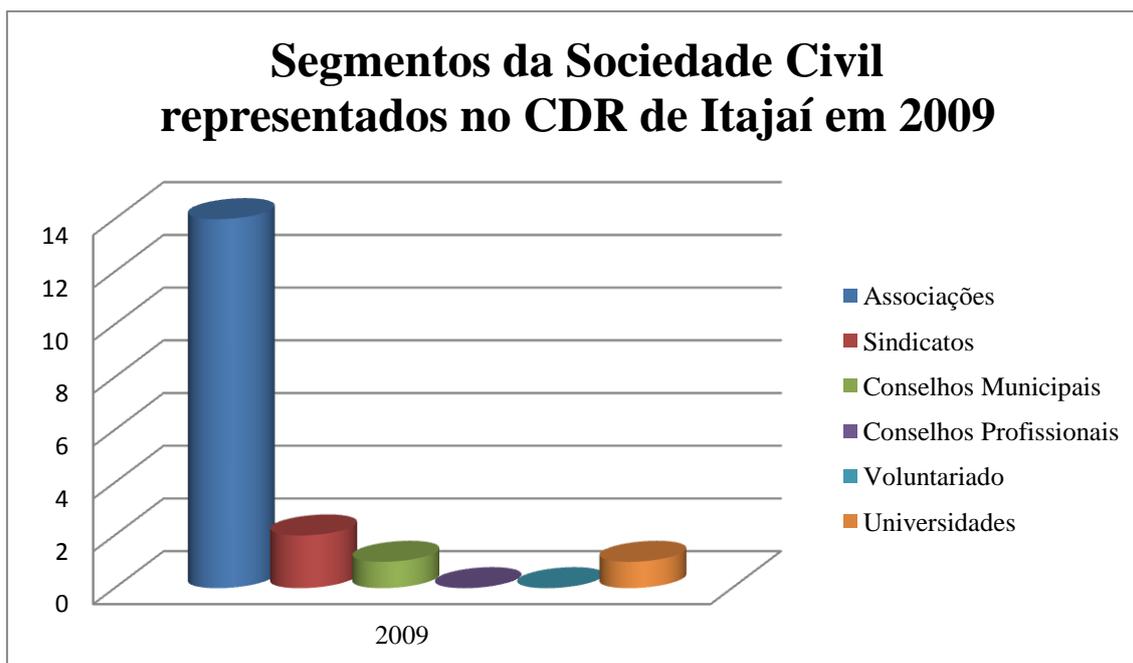


Gráfico 4 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2009
Fonte: elaborado pelo autor.

No período de 2010 os representantes da sociedade civil organizada dos municípios da região administrativa da SDR de Itajaí que integraram o CDR vinculado a essa secretaria regional foram:

Municípios da SDR de Itajaí	Representantes da Sociedade Civil Organizada	Segmentos Representados
Balneário Camboriú	Carlos Haacke Júnior Cimélio Marcos Pereira	SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil Balneário Camboriú Convention & Visitors Bureau
Balneário Piçarras	Luiz Antônio Silvestre Rogério Lima	Colônia de Pescadores Z-26 Associação Viva a Vida
Bombinhas	Antônio Cotrin Francisco Maciel	Associação Empresarial de Bombinhas CDL de Bombinhas
Camboriú	Eriberto Rocha Ivan Paranhos	CDL de Camboriú Associação de Moradores
Itajaí	Mário César dos Santos Maria Izabel Pinheiro Sandri	UNIVALI (Reitor) ACII - Associação Comercial e Industrial de Itajaí
Itapema	Mário Luiz Rambo Maria Luiza Olinger	SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil Associação de Moradores
Navegantes	José Gonzaga dos Santos Samuel Vianeí Paganelli	ACIN - Associação Comercial de Navegantes Loja Maçônica Navegantes

Penha	Antônio Vadislau Bentoldi Alfredo Missfeld	COMCAD - Conselho Municipal da Criança e Adolescente ACIPEN - Associação Comercial e Industrial de Penha
Porto Belo	Marcos Viana Guimarães Antônio Carlos Lopes	CDL de Porto Belo Costa Esmeralda Convention & Vistors Bureau

Quadro 25 – Representantes da sociedade civil membros do CDR de Itajaí em 2010
Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

O gráfico 5 demonstra que dos 18 representantes da sociedade civil organizada, membros do CDR de Itajaí em 2010, 14 representavam organizações que assumem a forma de associações. Dessas associações 10 estão vinculadas ao mercado (comércio, indústria e serviços). Destaca-se também a presença de 2 representantes de sindicatos patronais da construção civil.

Comparativamente a 2009, em 2010 não houve alteração quantitativa dos segmentos representados no CDR de Itajaí. Destaca-se, no entanto, a mudança do representante do segmento Universidades, com a posse do novo reitor da UNIVALI.

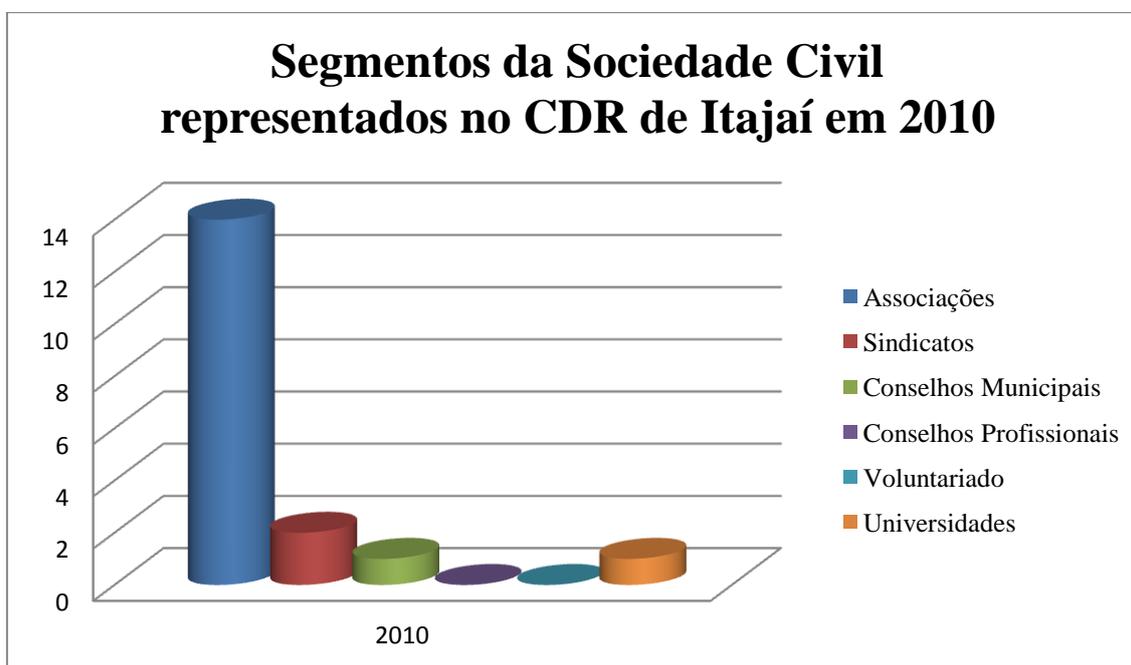


Gráfico 5 – Segmentos da sociedade civil representados no CDR de Itajaí em 2010
Fonte: elaborado pelo autor.

4.1.3.1.2. Comitês temáticos do CDR de Itajaí

Os comitês temáticos são órgãos criados para apreciação e emissão de parecer técnico sobre os temas que deverão ser submetidos ao CDR de Itajaí.

De acordo com o Decreto n. 2.639 de 22/09/2009, poderão integrar os comitês temáticos representantes da SDR, de segmentos do poder executivo municipal e de instituições, órgãos e empresas públicas e privadas da região com notório conhecimento sobre a matéria a ser analisada.

No período de 2008 a 2010 foram constituídos os seguintes comitês temáticos permanentes no CDR de Itajaí:

Comitês Temáticos	Integrantes dos Comitês Temáticos
Comitê Temático do PROEMPREGO ⁹ e PRODEC ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura – SDR de Itajaí • Gerente Regional da SEF • Representante da ACII - Associação Comercial e Industrial de Itajaí
Comitê Temático do SEITEC ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Turismo, Cultura e Esporte – SDR de Itajaí • Secretários Municipais da área de turismo, esporte e cultura
Comissão da SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Saúde – SDR de Itajaí • Secretários Municipais da área da saúde

Quadro 26 – Comitês temáticos constituídos no período de 2008 a 2010
Fonte: Secretaria do CDR de Itajaí.

4.2. DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO NO CDR DE ITAJAÍ

4.2.1. Conteúdo das pautas e atas

Como documento de valor jurídico previsto no Decreto n. 2.641 de 22/09/2009 (regimento interno), a ata deve constituir um registro fiel do que ocorreu na reunião do CDR

⁹ Pró-emprego – esse programa foi instituído pela Lei n. 13.992/07, alterado pela Lei 14.075/07, e regulamentado pelo Decreto n. 105/07. O programa pró-emprego tem como objetivo a geração de emprego e renda no território catarinense por meio de tratamento diferenciado do ICMS, destinando-se a incentivar os empreendimentos industriais, comerciais e/ou voltados a incrementar ou facilitar as exportações e importações catarinenses.

¹⁰ Prodec – o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense tem como finalidade conceder incentivo à implantação ou expansão de empreendimentos industriais e comerciais, que vierem produzir e gerar emprego e renda no Estado de Santa Catarina. Os dois agentes financeiros do Prodec, de livre escolha da empresa: BADESC e BRDE.

¹¹ Seitec – Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura. 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.

de Itajaí e conter a narração sucinta das deliberações envolvendo os debates, votações e decisões dos conselheiros sobre os assuntos em pauta.

Como fonte documental para pesquisa a ata é concebida como um registro de memória que do ponto de vista metodológico pode ser mais ou menos rigoroso.

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.

4.2.1.1. 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

peçoais 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 freqüente 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) procurou-se realizar as reuniões 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.

4.2.1.2. 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.

4.2.1.2.1. 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 infraestrutura, e cerca de 30% a projetos relativos as funções cultura, esporte e turismo (ver gráfico 6). 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 6 – Alocação por função do governo no período de 2008 a 2010
Fonte: elaborado pelo autor.

Especificamente as funções cultura, esporte e turismo fazem parte do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura – SEITEC.

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.

4.2.1.2.2. 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 7).

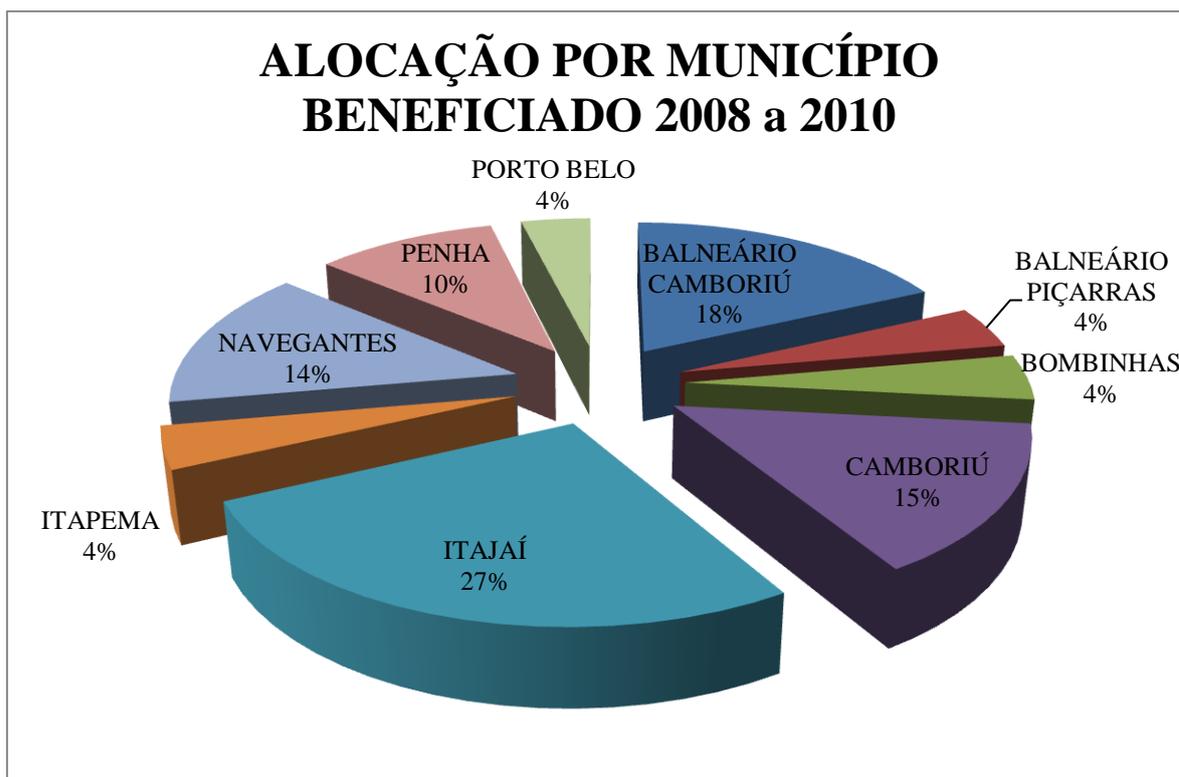


Gráfico 7 – Alocação por município beneficiado no período de 2008 a 2010

Fonte: elaborado pelo autor.

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.

4.2.1.3. *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 8).

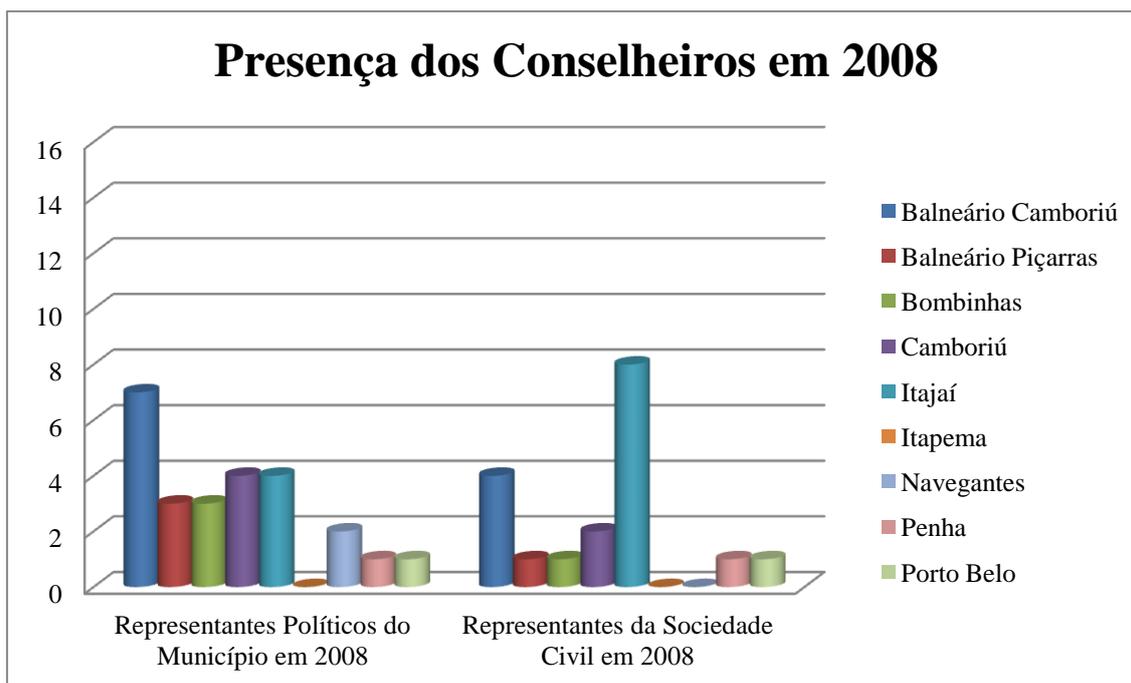


Gráfico 8 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2008
Fonte: elaborado pelo autor.

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 9).

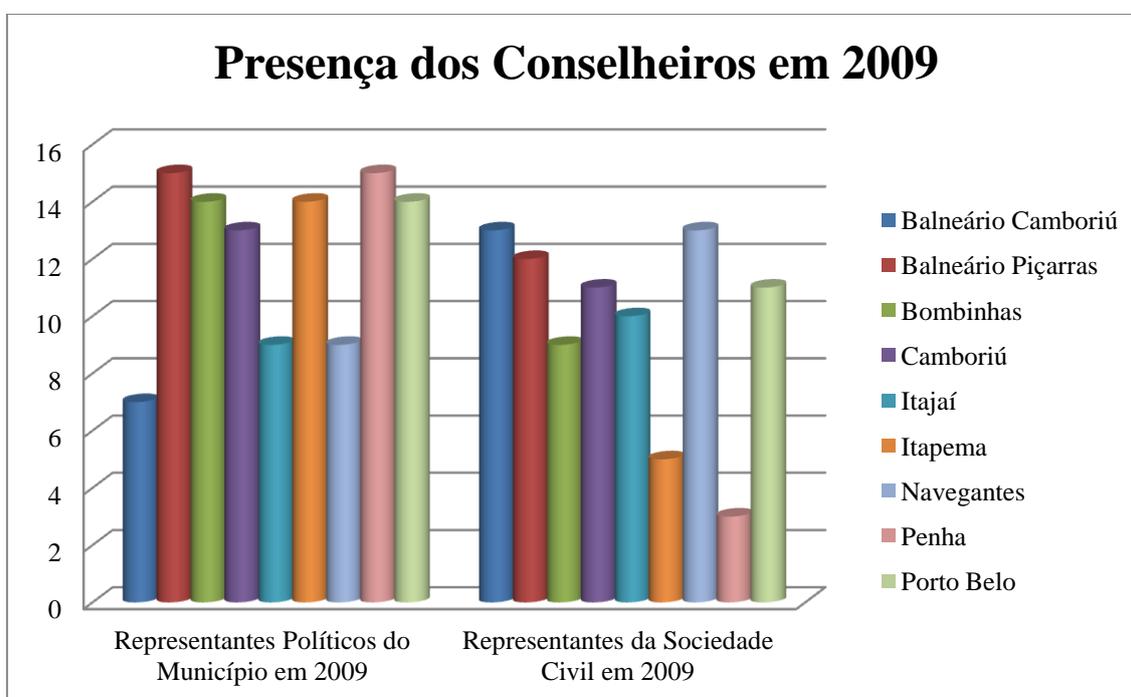


Gráfico 9 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2009
Fonte: elaborado pelo autor.

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 10). No entanto, é visível a maior ausência dos representantes da sociedade civil organizada.

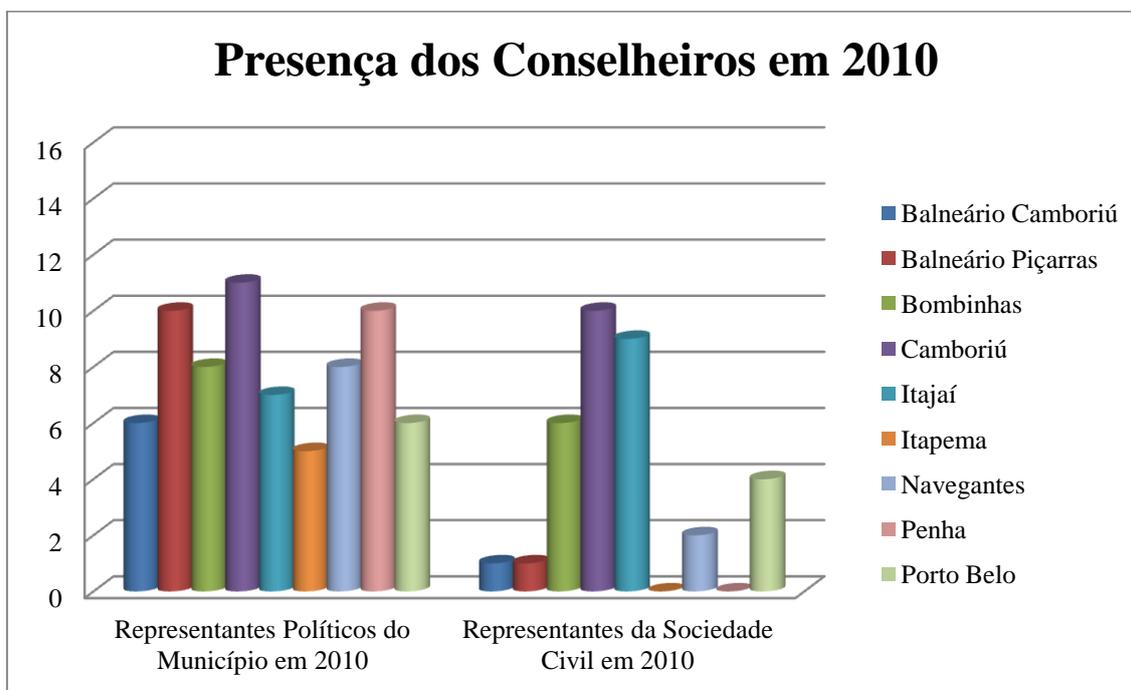


Gráfico 10 – Presença dos conselheiros do CDR de Itajaí em 2010

Fonte: elaborado pelo autor.

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.

4.2.2. Discurso coletivo dos conselheiros sobre a representação

- DSC do indicador PR1 - Defesa de interesses de uma coletividade

O fato de haver representação do poder público municipal (executivo e legislativo) e da sociedade civil organizada já é um desenho institucional relevante, mas essa experiência ainda é muito nova e precisa de aprimoramento para tornar seu funcionamento mais efetivo.

O conselho é um colegiado composto por um grupo de representantes que deveriam formular e discutir questões relacionadas com o desenvolvimento regional, não apenas deliberar sobre os assuntos de uma pauta, mas também pensar o desenvolvimento.

A visão regional é muito importante porque teria uma prioridade maior no atendimento dos interesses da coletividade. Mas os conselheiros estão limitados às informações que recebem pela pauta. Os projetos passam pelos comitês temáticos e atendem aos interesses de cada município.

Os comitês temáticos também realizam estudos acerca dos projetos pleiteados pelos municípios. Após esses estudos ocorre a aprovação no conselho. Algumas questões técnicas são levantadas no momento da reunião e são respondidas pelos técnicos dos comitês temáticos e gerentes da SDR.

Já foram apresentados projetos desconectados dos interesses da comunidade que foram vetados pelo CDR. Esses projetos tinham cunho privado com a finalidade de lucro. Os representantes zelam pelos interesses da comunidade que representam. Quando um conselheiro se posiciona ele se desprende do pessoal porque ele está representando uma classe, uma comunidade.

Os conselheiros se consideram representantes de certos segmentos. Mas essa representação está carregada dos assuntos do poder público municipal e menos da sociedade civil organizada. Por exemplo, o prefeito é membro nato do CDR, então, se ele não estiver presente na reunião os projetos daquele município saem de pauta. Já a voz dos vereadores ainda é pequena.

Apesar disso a sociedade civil está representada. Os representantes a sociedade civil atuam, não no sentido da representação política eleitoral, mas no sentido da representação dos segmentos sociais e econômicos da região de abrangência da SDR de Itajaí. O comércio está bem representado, mas a indústria não.

A tabela 6 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PR1:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os representantes não têm como prioridade pensar o desenvolvimento regional
IC2	Os representantes zelam pelos interesses dos segmentos específicos que representam
IC3	O peso da representação recai sobre os assuntos do poder público municipal e menos da sociedade civil organizada
IC4	Os representantes da sociedade civil atuam como representantes de segmentos econômicos e sociais

Tabela 6 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR1

- DSC do indicador PR2 - Preparo para exercer o papel de conselheiro

Não há propriamente uma preparação para participar do CDR. Os conselheiros recebem as regras de funcionamento no início dos mandatos. Houve uma orientação sobre como participar e exercer as funções de conselheiro. Mas os conselheiros aprendem participando das reuniões. A experiência da participação ocorre durante o processo.

O papel de conselheiro exige participação. Houve um período de ausência dos prefeitos. A participação da sociedade civil ainda é muito incipiente. O CDR é um modelo novo de participação que exige aprendizado por parte de todos os representantes para que a contribuição seja mais efetiva. A falta de participação parece ser cultural.

O secretário conduz e direciona os trabalhos do CDR. Existem palestras elucidativas sobre diversos assuntos de interesse dos conselheiros. Todos os conselheiros têm a mesma dificuldade: a falta de conhecimento técnico. Se o comitê temático já analisou o projeto isso significa que é difícil negar o pedido de um município sem conhecer com profundidade o pleito.

A tabela 7 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PR2:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O CDR é um modelo novo de participação
IC2	Os conselheiros aprendem participando das reuniões do CDR
IC3	Todos os conselheiros têm a mesma dificuldade: a falta de conhecimento técnico

Tabela 7 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR2

- DSC do indicador PR3 - Regras para a escolha de representantes

A escolha dos membros do CDR ocorre a partir designação pelo secretário da SDR. Quando foi realizada a escolha dos representantes não houve qualquer manifestação contrária. A escolha dos representantes é importante e valoriza o segmento que será representado.

Os representantes devem estar presentes nas reuniões. Mas houve evasão. Então, foram estabelecidas algumas regras de funcionamento para melhorar a participação dos conselheiros. Por exemplo, a apresentação da justificativa do projeto, a presença do prefeito para aprovação dos projetos de um município, dentre outras. A ampliação do número de representantes pode dificultar o processo de funcionamento do CDR.

Alguns comitês temáticos possuem representantes apenas do poder público municipal. O CDR poderia ter uma dinâmica melhor com a participação mista (paritária) também no

comitê temático, porque o comitê formula a pauta que será deliberada pelo conselho. Essa representação poderia dar mais representatividade às decisões do CDR.

A tabela 8 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PR3:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	A escolha dos representantes é importante e valoriza o segmento que será representado
IC2	Para evitar evasão foram estabelecidas regras de funcionamento que valorizam sobremaneira a presença dos prefeitos
IC3	Participação paritária de representantes do poder público municipal e da sociedade civil também nos comitês temáticos

Tabela 8 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR3

- DSC do indicador PR4 - Articulação entre representantes e entre representantes e representados

Há uma certa articulação entre alguns conselheiros. Mas isso depende de cada conselheiro. Os conselheiros conversam entre si sobre as pautas das reuniões. Alguns projetos são fáceis de analisar pela própria identificação da finalidade e do valor, mas outros somente no momento da reunião.

A avaliação realizada previamente pelos comitês temáticos também é esclarecedora. A sociedade está cada vez mais presente por meio das entidades que fazem parte do CDR.

Os representantes do poder público municipal têm um bom entrosamento devido a AMFRI. O CDR surgiu como um espaço para que os prefeitos de partidos diferentes criem maior entrosamento e possam desenvolver ações em conjunto. Por outro lado, os prefeitos não se colocam na situação de ir contra o projeto de outro prefeito.

O entrosamento entre os representantes da sociedade civil é muito difícil. Muitas vezes os conselheiros ficam sabendo das informações sobre as decisões do CDR pela imprensa. Outras vezes o prefeito fica numa situação difícil perante a comunidade, porque é aprovado no CDR e a verba não é liberada pelo governo estadual.

Com relação ao entrosamento entre representantes e representados também é muito difícil o envolvimento das pessoas tanto para os representantes da sociedade civil como para os representantes do poder público municipal.

A tabela 9 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PR4:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O CDR surgiu como espaço para que os prefeitos de partidos diferentes criem maior entrosamento e possam desenvolver ações conjuntas
IC2	A articulação dos prefeitos é maior devido a AMFRI
IC3	A articulação entre os representantes da sociedade civil é mais difícil
IC4	A articulação entre os representantes e representados é bastante difícil

Tabela 9 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR4

- DSC do indicador PR5 - Outras respostas sobre a representação

O CDR é um espaço em que têm assento os mais legítimos representantes da sociedade que são os prefeitos e vereadores (poder público municipal). É um locus para o debate sobre as demandas relacionadas ao desenvolvimento regional. Um espaço em que os conselheiros podem opinar sobre os projetos que são de interesse público.

O CDR é um fórum de desenvolvimento regional constituído com a participação dos representantes da sociedade civil e do poder público municipal. E o que falta para melhorar o funcionamento do CDR é descentralizar as decisões, regionalizar o orçamento, chegar mais perto dos problemas.

A participação no conselho valoriza os conselheiros perante a comunidade, porque estão contribuindo com a administração pública sem ocupar um cargo público. A participação no conselho traz status aos conselheiros. Essa participação dá maior força para cobrar a liberação de recursos.

Os representantes da sociedade civil organizada muitas vezes se ressentem em face das lideranças do poder público municipal. Muitas vezes um vereador ou um prefeito tem uma condição de expressar voz e voto de maneira mais convincente do que um representante da sociedade civil. Mas isso não impede aos representantes da sociedade civil de fazerem seus argumentos mesmo que existam objeções às manifestações realizadas.

A configuração do CDR ainda é muito nova. São necessários aprimoramentos. Dele participam vereadores, empresários, líderes de entidades de classe, dentre outros. Essa forma de representação democrática dá maior legitimidade ao conselho.

A tabela 10 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PR5:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O CDR é um locus para o debate sobre as demandas relacionadas ao desenvolvimento regional
IC2	A participação no conselho traz status ao conselheiro e dá maior força para cobrar a liberação dos recursos
IC3	Os representantes do poder público municipal têm uma condição diferenciada para expressar voz e voto

Tabela 10 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PR5

4.2.3. Discurso coletivo dos conselheiros sobre a deliberação

- DSC do indicador PD1 - Construção das pautas de reunião com a seleção de atividades e projetos prioritários e recursos orçamentários disponíveis

Na percepção dos conselheiros a existência do conselho serve como uma instância moderadora entre o município e o estado e promove uma seleção dos projetos que serão apresentados pelas prefeituras e entidades ligadas ao desenvolvimento econômico e social da região da SDR de Itajaí.

Os comitês temáticos deliberam previamente sobre o que será inserido na pauta de reunião do conselho. A pauta decorre de um estudo prévio dos comitês temáticos que os conselheiros não têm conhecimento.

Após passarem pelos comitês temáticos as pautas são sempre enviadas pela secretaria do CDR aos conselheiros por meio eletrônico com razoável antecedência junto com a convocação da reunião do conselho e a maioria dos conselheiros verifica os projetos do seu município. As pautas também são disponibilizadas aos conselheiros na própria reunião.

Às vezes, novos itens são inseridos após o envio aos conselheiros. Esses itens novos são colocados em pauta com a permissão dos conselheiros. Em algumas reuniões ocorre certa interação entre os conselheiros sobre os assuntos em pauta. Não há muito tempo para estudar todos esses assuntos. Existem reuniões em que a pauta é pequena e em outras é extensa.

Os conselheiros normalmente não têm conhecimento para solicitar parecer favorável ou contra determinado assunto em pauta. A pauta é quase sempre votada na íntegra pelo conselho.

A tabela 11 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD1:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O CDR é uma instância moderadora entre o município e o estado e promove a seleção dos projetos
IC2	A pauta decorre de um estudo prévio dos comitês temáticos que os conselheiros não têm conhecimento
IC3	Os conselheiros normalmente não têm conhecimento para solicitar parecer favorável ou contra determinado projeto

Tabela 11 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD1

- DSC do indicador PD2 - Conhecimento do orçamento regionalizado da SDR

Os conselheiros não possuem conhecimento do orçamento regionalizado e seus limites. Eles não sabem de quanto o governo estadual dispõe para liberar. O comitê temático elabora um estudo e o conselho tem autoridade para aprovar ou reprovar os projetos apresentados pelos conselheiros.

Quando os valores originais solicitados são diminuídos pelo comitê temático os representantes dos municípios argumentam sobre a necessidade da verba e normalmente o conselho aprova a alteração para o valor original.

Não há um direcionamento para o que seria destinado em cada função de governo, para cada município da região da SDR. A ausência dessa informação acarreta na aprovação de projetos que podem ser impossíveis de serem cumpridos, tanto em quantidade como em valores. Essa situação pode levar ao descrédito já demonstrado pelos conselheiros e também pela própria população na atuação do CDR. Não é mais possível trabalhar sem uma projeção futura tanto em termos de metas como de recursos financeiros.

Não ocorreram reuniões em que se discutiu o planejamento ou o orçamento em si. Os conselheiros deliberam sobre projetos dentro de determinada dotação orçamentária que não controlam. Os projetos são apresentados e a partir daí busca-se a verba, talvez com a ajuda de um deputado estadual.

Não são feitas reuniões para a elaboração do plano de desenvolvimento regional e discussão do orçamento regionalizado. Talvez em outro momento aconteça essa discussão, mas não nas reuniões do conselho de desenvolvimento regional. Mas o papel central do CDR é estabelecer prioridades para o desenvolvimento da região.

A tabela 12 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD2:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os conselheiros não possuem conhecimento do orçamento regionalizado e seus limites
IC2	Não são feitas reuniões para a elaboração do plano de desenvolvimento regional e discussão do orçamento regionalizado
IC3	A aprovação de projetos que podem ser impossíveis de serem realizados pode levar ao descrédito na atuação do CDR

Tabela 12 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD2

- DSC do indicador PD3 - Ocorrência do debate público sobre a priorização de atividades e projetos e alocação dos recursos do orçamento regionalizado

Os projetos do poder público são sempre aprovados porque nenhum político quer ter atritos com outro político. Ao passo que para os projetos de iniciativa da sociedade civil passou a haver maior critério para aprovação.

A disputa pelo orçamento não ocorre no conselho ela se dá depois. Há um acordo tácito. Além disso, todos sabem que esta etapa da aprovação é apenas uma etapa na disputa para receber o recurso. Tudo o que vem depois é mais complicado do que ocorre no conselho. O conselho irá cumprir o seu papel quando essa disputa ocorrer ali dentro. Seria importante que o conselho tivesse a sua verba orçamentária, assim ocorreria um amadurecimento das atividades do conselho.

A partir daí ocorreria um conflito de interesses em que cada prefeito buscaria obter o máximo de recursos e naturalmente surgiriam acordos e cada proponente teria que defender muito bem o seu projeto.

Em outras palavras, o conselho é uma das instâncias para a liberação dos recursos. Seria melhor se ele fosse a última instância. Como isso não ocorre, vetar ou não vetar, estar presente ou não estar presente é menos relevante.

Todo o processo de deliberação é sempre rápido. O problema parece estar na forma como o conselho está funcionando.

Cada município manda uma pessoa da área específica para participar do comitê temático. Quando vem para o conselho já está tudo tecnicamente aprovado. Os que mais se interessam sobre os assuntos discutidos no conselho são os prefeitos e os representantes das câmaras municipais. O comitê temático encaminha os assuntos para inclusão na pauta. O

presidente do conselho tem a palavra final, mas normalmente acata a decisão do comitê temático.

A presença mais importante é a do prefeito, porque se ele não estiver presente os projetos do respectivo município saem de pauta. Apenas os prefeitos protestam, os demais conselheiros não costumam se manifestar. Os conselheiros não têm toda a informação. O conselho existe para evitar a audiência direta com o governador. O debate ocorre mais entre os prefeitos do que entre os conselheiros da sociedade civil.

Com relação ao plano de desenvolvimento regional houve manifestações e idéias para o aprimoramento das questões regionais com o objetivo de romper as fronteiras municipais e a realização de um planejamento integrado, logo no início do processo de descentralização em 2004. O Estatuto das cidades também pode auxiliar nessa construção. Existem questões regionais que são visíveis como, por exemplo: o lixo e a penitenciária. Essas questões exigem um pensamento regional. As cidades estão se aproximando tanto que os problemas se tornam comuns, daí surgindo a necessidade de administrar uma região metropolitana.

O desafio é fazer o conselho discutir os projetos no nível regional. Assim, aqueles projetos que beneficiam dois, três ou quatro municípios são os que devem ter prioridade para alocação do orçamento e aprovação pelo conselho.

Os prefeitos ainda não entenderam que precisam pensar sobre as questões regionais e não olhar apenas para o seu próprio município. O orçamento regional deve atender às questões regionais. Para isso é preciso estabelecer uma região metropolitana.

O debate no conselho se restringe a apresentação e aprovação dos projetos de cada município pelos conselheiros. Quase não ocorre debate devido à ausência de priorização das questões regionais.

A tabela 13 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD3:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O conselho é uma das instâncias para a liberação dos recursos.
IC2	A disputa pelo orçamento não ocorre no conselho ela se dá depois
IC3	Ocorreria um amadurecimento das atividades do conselho se tivesse a sua verba orçamentária
IC4	A presença mais importante é a do prefeito, porque se ele não estiver presente os projetos do respectivo município saem de pauta
IC5	Os projetos do poder público são sempre aprovados porque nenhum político quer ter atritos com outro político
IC6	O desafio é fazer o conselho discutir os projetos no nível regional

IC7	As cidades estão se aproximando tanto que os problemas se tornam comuns, daí surgindo a necessidade de administrar uma região metropolitana
IC8	Os prefeitos ainda não entenderam que precisam sobre questões regionais e não olhar apenas para o seu município

Tabela 13 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD3

- DSC do indicador PD4 - Utilização de informações orçamentárias e financeiras nas deliberações

Não existe um planejamento do orçamento com a definição de prioridades. Se houver essa definição poderá ocorrer um amadurecimento do conselho.

A grande preocupação em relação aos vários projetos do CDR é com a aprovação. Então, se os projetos são aprovados no conselho o governo deveria liberar o recurso. Porque se não for assim isso poderá deixar a administração, a prefeitura, o prefeito, numa situação delicada perante a sua comunidade. A imprensa também está presente, publicando o que acontece no conselho em termos de projetos aprovados e seus valores. Então, ocorre uma grande preocupação dos próprios prefeitos que participam das aprovações dos projetos no conselho.

As informações utilizadas no processo de aprovação são as da pauta de reunião. Fora da pauta os conselheiros não têm mais conhecimento. Até para posicionamento no momento da discussão e aprovação seria importante ter as informações do orçamento regionalizado. Então, seria possível votar nos projetos com mais convicção.

Os prefeitos possuem as informações da execução orçamentária, uma vez que administram financeiramente os municípios. Os comitês temáticos também possuem tais informações, porque fazem o estudo da viabilidade técnica dos projetos. Não há uma sistematização maior para possibilitar aos conselheiros uma participação mais efetiva (significativa). Os conselheiros não têm a informação do quanto tem para gastar.

O conselho não tem um acompanhamento da proposta orçamentária e da execução orçamentária. A SDR tem essa informação para identificar a alocação das cotas regional e estadual. No entanto, não houve nas reuniões a apresentação de demonstrativos do orçado versus realizado. Não houve reunião para a discussão do orçamento. As informações do orçamento são importantes principalmente para a discussão e aprovação dos projetos. Não há o acompanhamento do orçamento pelo conselho.

A tabela 14 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD4:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	A grande preocupação em relação aos vários projetos do CDR é com a aprovação
IC2	As informações utilizadas no processo de aprovação são as da pauta de reunião
IC3	Os prefeitos possuem as informações da execução orçamentária, uma vez que administram financeiramente os municípios
IC4	O conselho não tem um acompanhamento da proposta orçamentária e da execução orçamentária

Tabela 14 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD4

- DSC do indicador PD5 - Acompanhamento da implementação das decisões sobre recursos do orçamento

As prefeituras acompanham o processo de execução do orçamento. Mas quando a verba não é repassada existem dois caminhos: no caso da verba é regional fica mais fácil porque depende apenas da SDR, mas quando é da quota estadual normalmente é preciso utilizar um deputado estadual.

O conselho fica sabendo quando a verba não chegou somente quando o prefeito reclama. Mesmo em relação aos projetos de outras entidades poderia haver esse retorno. O que foi feito? O que foi realizado? Os conselheiros falham também quando não cobram e não solicitam as informações. Então, não adianta reclamar.

Não existe nenhum demonstrativo que apresente os valores orçados versus realizados nas áreas da saúde, da educação, de obras públicas, dentre outras. Do que foi aprovado, o que foi efetivamente liberado de recursos? E quanto? Os conselheiros não têm esse *feedback*. Além disso, sabe-se que a aprovação dos projetos no conselho é apenas a primeira etapa de um processo mais amplo que envolve ter a dotação e conseguir a liberação da verba orçamentária.

Se os conselheiros tivessem essa avaliação ao longo do ano do que foi aprovado e do que se realizou seria importante. Há uma prestação de contas no final do ano, geralmente na última reunião do ano. Existe apenas uma apresentação do que foi programado e o que foi realizado com uma linguagem mais acessível. Há a necessidade de uma maior sensibilização dos conselheiros sobre isso, principalmente dos prefeitos.

Essas informações estão disponíveis na SDR, sem dificuldade de acesso. Não existem normas para isso. Os servidores e funcionários e o próprio secretário da SDR estão disponíveis para tirar possíveis dúvidas.

A tabela 15 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD5:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	As prefeituras acompanham o processo de execução do orçamento
IC2	O conselho fica sabendo quando a verba não chegou somente quando o prefeito reclama
IC3	Não existe nenhum demonstrativo que apresente os valores orçados versus realizados
IC4	Os conselheiros não têm esse <i>feedback</i>

Tabela 15 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD5

- DSC do indicador PD6 - Acesso e disponibilização de informações para acompanhamento da execução do orçamento regionalizado

As informações utilizadas pelos conselheiros são apenas aquelas apresentadas na pauta da reunião do conselho. Além disso, há aquelas informações utilizadas pelo comitê temático.

Os conselheiros falham porque não solicitam as informações a ninguém, então não cabem reclamações. Os conselheiros também não recebem informações sobre o orçamento e o plano de desenvolvimento. É preciso apontar isso como uma necessidade até para melhorar o posicionamento do conselheiro no momento da reunião. Dessa, forma se houver veto será com conhecimento de causa, porque será uma questão de eleger prioridades.

No momento da reunião se faz uma súmula, uma síntese, do que é o objeto do projeto com a manifestação do representante sobre a sua finalidade e justificativa, e no final há o pedido de apoio. Muitas vezes a ementa da ordem do dia já é suficiente para o entendimento dos representantes, mas em outras é necessário um esclarecimento adicional.

A tabela 16 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD6:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	O acesso às informações ocorre no momento da reunião
IC2	As informações utilizadas pelos conselheiros são apenas aquelas apresentadas na pauta da reunião do conselho
IC3	Os conselheiros não solicitam as informações adicionais a ninguém
IC4	Os conselheiros também não recebem informações sobre o orçamento e o plano de desenvolvimento

Tabela 16 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD6

- DSC Indicador PD7 - Formato da informação disponibilizada

Não houve respostas para esse indicador.

- DSC do indicador PD8 - Outras respostas sobre a deliberação

Para aprimorar o processo de deliberação, há a possibilidade de trabalho conjunto entre a SDR, a AMFRI (Prefeitos) e o PARLAMFRI (Vereadores), para evitar as audiências diretas com o governador e a dependência aos deputados estaduais. Neste caso o objetivo é dar mais força aos projetos regionais.

A tabela 17 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador PD8:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Trabalho conjunto com a AMFRI (Prefeitos) e o PARLAMFRI (Vereadores) para aprimorar o processo de deliberação
IC2	Evitar as audiências diretas com o governador e a dependência aos deputados estaduais

Tabela 17 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador PD8

4.3. DIMENSÃO *ACCOUNTABILITY* NO CDR DE ITAJAÍ

4.3.1. Discurso coletivo dos gestores sobre a responsabilidade da gestão

- DSC do indicador AR1 - Responsabilidade pela elaboração do plano de desenvolvimento regional e execução do orçamento regionalizado

A SDR é uma agência de desenvolvimento regional porque está próxima das prefeituras, das comunidades, da região. Mas o plano de desenvolvimento regional os gestores e conselheiros não conhecem.

Dentro do PPA, do orçamento anual a decisão de execução orçamentária é interna, ou seja, ocorre dentro da SDR, porque os gestores conhecem as demandas. Ainda não foi feita a discussão de planos e metas para o futuro.

Com relação ao PPA e as deliberações do conselho estas são seguidas de acordo com as disponibilidades do fundo social. Porque a grande maioria dos recursos solicitados vem dessa fonte orçamentária.

Há um orçamento, mas o recurso financeiro liberado não chega a ser o que foi deliberado pelo conselho e divulgado pela mídia. A partir da aprovação pelo conselho a SDR precisa executar esse orçamento e buscar o recurso, o que pode não ser tão fácil de liberar. Depois da liberação a execução é realizada exatamente dentro do plano de trabalho, dentro do que foi proposto. Às vezes pode ocorrer alguma demora, mas normalmente não existem dificuldades na liberação do recurso financeiro.

Apesar da descentralização ainda existe bastante dependência do poder central. Além disso, os prefeitos continuam levando seus pleitos para fazer os pedidos ao governador. Cada prefeito sabe de sua demanda e das necessidades de seus municípios. Quando o orçamento não é da SDR não há discussão no conselho e fica mais fácil para todos aprovarem o pleito. Mesmo assim o processo é válido como aprendizado.

Houve um avanço desde a implantação da SDR e hoje ela já está exercendo o seu papel enquanto agência de desenvolvimento. Mas ainda há uma caminhada, um crescimento a ser alcançado. Infelizmente os prefeitos ainda não assimilaram bem esse papel da SDR - é uma questão cultural.

Muitas ações ligadas ao desenvolvimento dependem ainda muito do poder central. A SDR precisa de mais autonomia.

A função básica da SDR é desenvolver regionalmente as funções de governo, como a cultura, o esporte e o turismo, e a secretaria está cumprindo esse papel. Mas a parte falha está relacionada ao plano de desenvolvimento regional – essa é uma parte a ser aprimorada.

O plano de desenvolvimento regional ficou inicialmente sob responsabilidade da universidade (UNIVALI) e do gerente de projetos da secretaria. Em cada município existiam comitês que interagiam com a universidade e colaboravam com o desenho do referido plano. Foi um momento importante porque a partir daí surgiram os comitês temáticos. Mas, mesmo assim, há ainda uma forte dependência ao poder central.

A função básica da SDR é desenvolver regionalmente as funções de governo, como a cultura, o esporte e o turismo, e a secretaria está cumprindo com esse papel. Mas a parte falha está relacionada ao plano de desenvolvimento regional – isso é algo a ser aprimorado. Essa deveria ser uma responsabilidade da SDR.

A tabela 18 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR1:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os gestores e conselheiros não conhecem o plano de desenvolvimento regional
IC2	A parte falha está relacionada ao plano de desenvolvimento regional
IC3	A partir da aprovação pelo conselho a SDR precisa executar esse orçamento e buscar o recurso
IC4	Depois da liberação a execução é realizada exatamente dentro do plano de trabalho
IC5	Apesar da descentralização ainda existe bastante dependência do poder central
IC6	Os prefeitos continuam levando seus pleitos para fazer os pedidos ao governador
IC7	A SDR precisa de mais autonomia

Tabela 18 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR1

- DSC do indicador AR2 - Articulação entre o plano de desenvolvimento regional e as metas do governo do Estado

Essa articulação ocorre em parte. Aí há uma falha. Não ocorrem deliberações de longo ou médio prazo, é sempre de curto prazo. Existe uma demanda, o CDR toma conhecimento dessa demanda vota e aprova o projeto para atendimento dessa demanda e a SDR executa. O pensar o futuro está restrito ao governo central.

Muitos projetos são aprovados e os recursos não vêm tanto da cota estadual como da cota regional. Não há necessidade de detalhar totalmente o orçamento do estado, mas apenas apresentar o que compete a SDR.

A assembléia também gerencia o orçamento estadual. As SDRs são chamadas pelos deputados estaduais para participar de reuniões regionalizadas do orçamento que compete à assembléia legislativa. Com o governo descentralizado essa fatia de poder da assembléia acabou enfraquecendo.

Quando se fala em conselho de desenvolvimento regional se fala em desenvolvimento da região, em demandas regionais. Não se fala apenas do desenvolvimento do município A ou B. Os prefeitos ainda não assimilaram essa idéia. Eles precisam se reunir e pensar nas demandas e necessidades da região. Os prefeitos precisam conversar entre si também nessa dimensão – na dimensão metropolitana.

O grande entrave hoje é a excessiva burocracia. Os projetos são aprovados pelo CDR, mas depois precisam passar por mais três ou quatro instâncias da burocracia estadual. A SDR precisa de mais autonomia.

Existe uma sintonia razoável. Para muitas ações ainda existe carência estrutural para serem realizadas. Nem sempre o que o governo determina satisfaz a vontade do cidadão, da comunidade, ou da região. Mas também é possível afirmar que houve um avanço bem grande. Existe muito a aprimorar. Todos ainda estão aprendendo. A tendência é melhorar com os próximos governos. É uma caminhada.

A tabela 19 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR2:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Não ocorrem deliberações de longo ou médio prazo, é sempre de curto prazo
IC2	O pensar o futuro está restrito ao governo central
IC3	Nem sempre o que o governo determina satisfaz a vontade do cidadão, da comunidade, ou da região
IC4	As SDRs são chamadas pelos deputados estaduais para participar de reuniões regionalizadas do orçamento
IC5	A SDR precisa de mais autonomia

Tabela 19 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR2

- DSC do indicador AR3 - Promoção da participação dos conselheiros na elaboração do plano de desenvolvimento e no controle da execução orçamentária

Os conselheiros estão perdendo o interesse de participar, porque a decisão do conselho é apenas homologatória. Os conselheiros não se reúnem para elencar prioridades para os anos seguintes. Existe um filtro que são os comitês temáticos. Esses órgãos fazem uma triagem das prioridades. A disputa pelos recursos orçamentários ocorre no poder central.

A atuação dos conselheiros é variada. Alguns membros têm maior destaque, como um reitor, um prefeito ou um presidente de associação comercial, e os demais participam de forma acanhada do conselho. Mas é um processo em que todos estão aprendendo; que exige melhorias.

Os conselheiros têm completa ciência do que é o CDR e da importância da participação deles nesse processo. Por exemplo, no caso da saúde, o orçamento passa pelo comitê temático e depois é aprovado pelo conselho.

A SDR elabora uma prestação de contas aos conselheiros de tudo o que foi executado. A SDR dá essa resposta. Além dessa prestação de contas, os gestores não sabem de que forma

os conselheiros têm o controle da execução orçamentária. Não existe uma cobrança por parte dos conselheiros sobre a prestação de contas acerca do plano de desenvolvimento e a execução do orçamento.

O controle da execução orçamentária é realizado principalmente pelos prefeitos, porque os prefeitos também precisam prestar contas dos recursos que recebem. Se a prefeitura não presta contas do que recebe no próximo período orçamentário não poderá mais receber recursos.

A secretaria tem a finalidade de desenvolver a região e os conselheiros também têm esse interesse de desenvolver a região, então os interesses são mútuos. Mesmo assim, existe falta de informações com relação ao plano de desenvolvimento regional e a execução orçamentária e financeira.

A tabela 20 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR3:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os conselheiros têm completa ciência do que é o CDR e da importância da participação deles nesse processo
IC2	A secretaria tem a finalidade de desenvolver a região e os conselheiros também têm esse interesse
IC3	A decisão do conselho é apenas homologatória
IC4	Os conselheiros estão perdendo o interesse de participar
IC5	O controle da execução orçamentária é realizado principalmente pelos prefeitos

Tabela 20 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR3

- DSC do indicador AR4 - Estrutura para realizar ações de descentralização dos créditos orçamentários e financeiros

A estrutura da SDR é muito boa tanto em termos de pessoal como de meios materiais e tecnológicos. Mas o espaço físico é pequeno e são muitos funcionários. A SDR deveria ser maior para melhor atender as demandas.

O funcionamento é adequado o que falta mesmo é ação. É necessário mais um engenheiro para a área de infra-estrutura. Assim, as obras poderão ocorrer com mais rapidez e qualidade.

A tabela 21 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR4:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	A estrutura da SDR é muito boa o que falta mesmo é mais ação

Tabela 21 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR4

- DSC do indicador AR5 - Capacitação dos conselheiros

Quando os trabalhos começaram os conselheiros não tinham muita noção sobre qual era a função do CDR. Mas agora a maioria dos conselheiros está ciente do seu papel. Eles estão preparados. Foram realizadas palestras explicando a importância do conselho e do papel dos conselheiros. A maioria gosta de participar porque eles sentem que existe um significado mais amplo. Não é apenas uma atividade burocrática.

Os conselheiros aprovam quase todos os projetos apresentados. Eles deixam de considerar o âmbito regional e atendem aos seus municípios. O orçamento regional serve para atender às demandas que abrangem mais de um município. Os conselheiros precisam ser capacitados nesse sentido. Não há um envolvimento prévio e então fica aquela situação apenas de aprovação dos projetos.

Quando ocorre a necessidade de aprovação de recursos com valores altos sempre há um questionamento pelos conselheiros. Os conselheiros prefeitos estão sempre sabendo de tudo. Já quanto aos demais conselheiros, a maioria fica sabendo das demandas apenas no momento da votação. Não há um envolvimento prévio e então fica aquela situação apenas de aprovação dos projetos.

Os conselheiros têm o manual e muitas normas. Eles estão bem orientados e são bem empenhados nos trabalhos do conselho. As reuniões itinerantes possibilitam aos conselheiros um aprendizado sobre a história, as necessidades e a cultura de cada município. No geral, a relação dos conselheiros com a SDR é bastante estreita.

Os conselheiros têm auxílio dos comitês temáticos. Nenhum projeto é encaminhado para a reunião sem a aprovação dos comitês temáticos. Nas reuniões os conselheiros podem participar, tirar dúvidas e fazer questionamentos.

A tabela 22 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR5:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os conselheiros estão cientes do seu papel e gostam de participar
IC2	Os conselheiros sentem que existe um significado mais amplo; não é apenas uma atividade burocrática
IC3	Os conselheiros perfeitos estão sempre sabendo de tudo
IC4	Os conselheiros têm auxílio dos comitês temáticos

Tabela 22 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR5

- DSC do indicador AR6 - Outras respostas sobre a responsabilidade da gestão

Precisa ficar claro que o conselho não é formado apenas pelos prefeitos. Como membros natos os prefeitos estão sempre na SDR conversando e tirando dúvidas, mas existem representantes de outras entidades que participam do conselho. Alguns conselheiros vêm às reuniões e outros não vêm.

Algumas secretarias setoriais descentralizam os recursos, mas outras não descentralizam nada. A SDR precisa de mais autonomia, precisa se libertar das secretarias estaduais setoriais. A partir daí é possível trabalhar com o orçamento regionalizado. Mesmo assim ainda existem os cortes de recursos realizados pela Secretaria da Fazenda para fins de contingenciamento.

Assim, muitos projetos não são executados. O CDR decide sobre as prioridades, mas o aspecto negativo é que não se tem o recurso. O trabalho do secretário está muito ligado a liberação dos recursos.

Nunca foi debatida a prestação de contas em uma reunião específica para tratar desse assunto. Os conselheiros nunca perguntaram se o recurso foi disponibilizado ou o orçamento foi realizado.

A tabela 23 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AR6:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Precisa ficar claro que o conselho não é formado apenas pelos prefeitos
IC2	A SDR precisa de mais autonomia, precisa se libertar das secretarias estaduais setoriais
IC3	O CDR decide sobre as prioridades, mas o aspecto negativo é que não se tem o recurso
IC4	O trabalho do secretário está muito ligado a liberação dos recursos

Tabela 23 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AR6

4.3.2. Discurso coletivo dos gestores sobre a transparência da gestão

- DSC do indicador AT1 - Utilização de canais de comunicação para informar os conselheiros

Os conselheiros estão próximos do conselho e da SDR. A comunicação com os conselheiros ocorre via telefone, ofícios, e-mail, pessoalmente ou pelas páginas eletrônicas das secretarias de estado setoriais e da própria SDR. A comunicação com os conselheiros também se dá na própria reunião. Normalmente os prefeitos têm maior interesse pelas informações.

Não há problemas em transformar em documentos eletrônicos o que vai ser lido, ou debatido ou falado nas reuniões. As pautas são enviadas por e-mail antes das reuniões. Mas a comunicação com os conselheiros ainda é muito restrita.

A tabela 24 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT1:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os conselheiros estão próximos do conselho e da SDR
IC2	A comunicação com os conselheiros ocorre via telefone, ofícios, e-mail, pessoalmente ou pelas páginas eletrônicas
IC3	Mas a comunicação com os conselheiros ainda é muito restrita

Tabela 24 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT1

- DSC do indicador AT2 - Publicização das decisões dos conselheiros sobre as prioridades para o orçamento regionalizado

O assessor de comunicação faz os releases das notícias, e envia para a imprensa local. Às vezes colocam uma nota muito pequena no jornal. A população acaba não sabendo do que foi feito. A divulgação não é mais ampla. Existem obras que foram construídas com uma parcela significativa do dinheiro do Estado e não houve divulgação.

Há uma carência muito grande com relação à divulgação. Para poder divulgar a informação a imprensa local é preciso da autorização do poder central. Falta a descentralização da comunicação para que a SDR possa mostrar o que está sendo feito na região.

Falta a publicidade. Não só a publicidade no sentido da propaganda, mas a publicidade mesmo de tornar as decisões públicas por meio de mecanismos como um demonstrativo, ou

um jornal informativo. Ocorre apenas a divulgação na imprensa e a publicação no site da SDR.

A população precisa conhecer mais o trabalho realizado pela SDR e o CDR. Os habitantes não sabem qual o investimento está sendo realizado pela SDR em cada município. A imprensa sempre está presente, principalmente quando existem grandes projetos. Mas a SDR não fica sabendo qual foi a repercussão disso na sociedade.

A execução orçamentária pode ser acessada pelo SIGEF em tempo real no site da secretaria da fazenda, mas falta conhecimento da população e dos próprios conselheiros sobre a existência desse mecanismo.

A tabela 25 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT2:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Há uma carência muito grande com relação à divulgação
IC2	A divulgação não é mais ampla e população acaba não sabendo do que foi feito
IC3	A população não sabe qual o investimento está sendo realizado pela SDR
IC4	Falta a descentralização da comunicação para que a SDR possa mostrar o que está sendo feito na região

Tabela 25 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT2

- DSC do indicador AT3 - Visibilidade do investimento público realizado pela SDR de Itajaí aos municípios da região administrativa de abrangência

As reuniões do conselho são abertas à imprensa. A assessoria de imprensa sempre informa tudo para os jornais.

Não existe um orçamento para a realização dessa divulgação. Apenas os releases das notícias para a imprensa não são suficientes. As pessoas não têm acesso a essas informações. Elas pensam que as obras são realizadas apenas com o dinheiro do município.

Se faz muito e as ações da SDR quase não aparecem. A imprensa na região é bem ativa e a assessoria de comunicação da SDR está informando tanto antes como depois das reuniões do conselho. A informação está sendo divulgada, mas a sociedade muitas vezes não se informa.

Falta ao estado fazer esse trabalho. Deveria haver uma maior socialização e esclarecimento a população. A maioria da população parece não ter interesse de conhecer as decisões de investimento realizadas pela SDR.

A tabela 26 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT3:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Se faz muito e as ações da SDR quase não aparecem
IC2	A sociedade muitas vezes não se informa
IC3	A maioria da população parece não ter interesse de conhecer as decisões de investimento realizadas pela SDR
IC4	Deveria haver uma maior socialização e esclarecimento a população

Tabela 26 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT3

- DSC do indicador AT4 - Utilização pelos conselheiros de informações estruturadas para a tomada de decisão

Antes das reuniões do conselho os comitês temáticos se reúnem para fazer uma análise prévia dos projetos pleiteados pelos municípios. Nos comitês temáticos surgem as discussões técnicas e ali são utilizadas informações. Quando as informações chegam ao conselho já foram analisadas pelos técnicos.

As informações que os conselheiros possuem são aquelas repassadas em pauta. Com relação aos projetos esses constam das pautas de reunião e estão disponíveis aos conselheiros. O secretário e os gerentes da SDR também tiram dúvidas e prestam todo o esclarecimento possível aos conselheiros, desde que exista interesse nas informações.

Há falta de informação no que diz respeito ao orçamento e definição de metas futuras. Esse é um ponto fraco. É necessário um orçamento compatível com as demandas e regionalizado de fato.

O que acontece no conselho está voltado ao interesse de cada município. Os conselheiros não estão muito preocupados com o orçamento. Eles estão preocupados apenas com a aprovação dos pleitos no conselho para então conseguirem politicamente fazer com que os pleitos se tornem uma realidade.

A tabela 27 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT4:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Nos comitês temáticos surgem as discussões técnicas e ali são utilizadas informações.
IC2	As informações que os conselheiros possuem são aquelas repassadas em pauta.
IC3	Há falta de informação no que diz respeito ao orçamento e definição de metas futuras. Esse é um ponto fraco
IC4	Os conselheiros estão preocupados apenas com a aprovação dos pleitos

Tabela 27 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT4

- DSC do indicador AT5 - Processamento e apresentação das informações

As informações são processadas e apresentadas para aqueles municípios, aquelas entidades, ou prefeituras que tiveram demandas. Os conselheiros não costumam procurar as gerências para obtenção de informações. Não há muita interação entre a SDR e o CDR.

O conselho poderia repassar mais informações sobre o que de fato todos estão deliberando em cada reunião. O que está sendo feito é uma prestação de contas a cada final de ano.

A tabela 28 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT5:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	Os conselheiros não costumam procurar as gerências para obtenção de informações
IC2	Não há muita interação entre a SDR e o CDR
IC3	O conselho poderia repassar mais informações sobre o que de fato os conselheiros estão deliberando

Tabela 28 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT5

- DSC do Indicador AT6 - Geração de informações para a decisão dos conselheiros

Não houve respostas para esse indicador.

- DSC do indicador AT7 - Outras respostas sobre a transparência da gestão

A SDR tem as informações não apenas originadas na própria secretaria, mas também obtidas pelas setoriais. É possível gerar essas informações com a participação de todas as gerências da SDR. Basta utilizar os sistemas que já existem na SDR e nas secretarias setoriais.

A tabela 29 sintetiza as ideias centrais do DSC do indicador AT7:

Ideia central	Sentido do discurso
IC1	As informações estão disponíveis na SDR
IC2	É possível gerar as informações necessárias à maior transparência da gestão
IC3	Basta utilizar os sistemas que já existem na SDR e nas secretarias setoriais

Tabela 29 – Síntese das ideias centrais do DSC do indicador AT7

4.4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: TENSÕES E PERSPECTIVAS

4.4.1. Participação no CDR

Os resultados do estudo informam que apesar de o CDR ser considerado pelos conselheiros uma instância mediadora entre o município e o estado, há a ausência de um pensamento regional no âmbito do CDR.

Os conselheiros ainda não conseguiram pensar o desenvolvimento regional. Não há um planejamento regional realizado pela SDR de Itajaí com a participação do CDR. Os conselheiros não participam do planejamento, desde o diagnóstico da realidade, com a definição de prioridades, objetivos e ações, e acompanhamento da execução do que foi planejado no nível regional.

Como decorrência o foco das atividades do CDR permanece no nível municipal. Busca-se atender aos interesses dos municípios. Os projetos são pleiteados pelos municípios e raramente envolvem mais de um município.

A distribuição orçamentária demonstra isso, e o padrão de alocação dos recursos aos municípios segue a importância histórica e econômica de cada município na região de abrangência da SDR de Itajaí.

Em outras palavras, existe um conflito potencial entre a necessidade do CDR se apoiar fortemente em seus representantes locais e a urgência de que extrapole os limites municipais para que se torne uma unidade efetiva de planejamento regional.

Como o foco das atividades é o município, o principal representante do CDR é o prefeito seguido do presidente da câmara de vereadores, denominados membros natos com legitimidade e representatividade reconhecidas pelo voto.

Os representantes da sociedade civil organizada têm voz bastante restrita no processo de deliberação. Esses representantes se ressentem e ficam acanhados em vista dos representantes do poder público municipal. O peso da representação recai mais sobre os representantes do poder público municipal do que os representantes da sociedade civil organizada.

Essa tendência repercute negativamente no compartilhamento do poder – fundamento do controle social compartilhado.

O acesso facilitado às informações e o conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa tornam mais atuantes os conselheiros do poder público municipal em relação aos da sociedade civil organizada.

A participação dos representantes no processo de deliberação fica reduzida a práticas de formalidades legais, de procedimentos, e assume um caráter mais instrumental e individualizado. Neste caso a representação está limitada a autorização legal. Esse fato denota haver tendência à elitização da participação no CDR.

Mesmo havendo uma paridade formal e jurídica na composição do CDR as práticas democráticas dependem de uma cultura política favorável ao fortalecimento da participação. Parece haver no CDR ausência dessa cultura política.

O índice de frequência às reuniões denota o grau de comprometimento e prioridade concedida à participação pelos conselheiros tanto do poder público municipal como da sociedade civil organizada. Os resultados apontam para uma baixa presença dos representantes nas deliberações do CDR de Itajaí, o que pode transparecer a pouca relevância conferida pelos conselheiros a esse espaço de discussão coletiva.

Não há debate acerca de projetos aprovados no CDR. As deliberações públicas se restringem a apresentação e aprovação dos projetos de cada município pelos conselheiros, normalmente os prefeitos. Não há um questionamento entre os prefeitos sobre os projetos, porque cada projeto atende quase sempre a uma necessidade municipal. O desenvolvimento regional não é colocado em perspectiva.

O simples fato da existência do CDR por um lado abre um espaço para o debate público, mas por outro lado não ocorrem aí as discussões necessárias sobre a alocação e aplicação dos recursos públicos do orçamento regionalizado.

Os comitês temáticos fazem o papel de análise técnica dos projetos. São órgãos que realizam uma seleção para a constituição da pauta de reunião do CDR. Os atores da sociedade civil organizada e a mídia estão afastados da definição da agenda e dos debates no conselho. Essa ausência torna o processo decisório menos democrático e mais elitizado no CDR de Itajaí.

Além da ausência de uma cultura política favorável a participação democrática, a falta de preparo técnico e a falta de informações são os motivos pelos quais muitos conselheiros ficam em silêncio durante as reuniões.

Os conselheiros desconhecem o plano de desenvolvimento regional e seus limites. Os conselheiros não participam periodicamente da elaboração desse plano junto à SDR de Itajaí. De acordo com o regimento interno do CDR os conselheiros devem participar da elaboração desse plano e aprovar suas revisões periódicas.

Não há controle do orçamento regionalizado e com isso podem ser aprovados projetos que não serão realizados. Essa situação está acarretando no descrédito dos conselheiros e da própria população quanto à eficácia do CDR de Itajaí.

Existe uma disputa por recursos fora do CDR posterior a aprovação dos projetos. Na fase da implementação das decisões se a cota utilizada é do orçamento do estado normalmente é preciso a intercessão de um deputado da região para a liberação dos recursos.

Não há uma avaliação dos resultados auferidos. Falta um retorno (*feedback*) para os conselheiros da implementação das decisões. As informações que os conselheiros possuem para tomar decisões se reduzem àquelas listadas nas pautas de reunião. A carência de informações demonstra um obstáculo à participação dos conselheiros no processo de deliberação pública no CDR.

Considerando a categorias de análise da participação política (quadro 25) a participação no CDR de Itajaí caracteriza-se como consultiva e delegada.

Na participação consultiva os participantes recebem informações e têm a possibilidade de expressar suas opiniões para tirar dúvidas e contribuir com o processo decisório. Aqui a participação ocorre apenas no nível da colaboração sem que ocorra o acompanhamento e fiscalização da implementação das decisões.

Já na participação delegada o participante além de receber informações e tirar dúvidas, toma decisões. A decisão aqui toma a forma de um *referendum*. Nesse caso a participação ocorre no nível da deliberação, mas não há uma interpretação das informações para a compreensão coletiva de problemas. Não há um processo de aprendizagem coletiva com o uso da discursividade.

4.4.2. *Accountability* no CDR

Os resultados relacionados a *accountability* no CDR demonstram que a SDR é uma agência de desenvolvimento porque está próxima da região, das comunidades e da população e executa as ações governamentais de acordo com as normas e regras legais. Ocorre a responsabilização da SDR de Itajaí pela execução das ações relativas aos projetos aprovados pelo CDR.

No entanto, os conselheiros deixam de considerar o âmbito regional para atender de maneira individualizada as demandas dos municípios. Não há participação periódica e sistematizada dos conselheiros no plano de desenvolvimento regional. O pensar o futuro está restrito ao poder executivo central.

Muitas ações ligadas ao desenvolvimento da região dependem da aprovação do poder executivo central - falta autonomia à SDR. Os projetos são aprovados pelo CDR, mas depois precisam passar por outras instâncias burocráticas do poder executivo central para que os recursos sejam liberados e as ações executadas.

Além disso, os prefeitos ainda continuam levando seus pleitos ao governador. Eles ainda não assimilaram bem o papel da SDR e o fato de que o desenvolvimento regional extrapola os limites geopolíticos de cada um dos municípios pertencentes à SDR de Itajaí.

A questão da falta de autonomia da SDR remete a dimensão da efetividade de decisão do próprio CDR.

É necessário, por um lado, que o poder executivo central apresente uma real disposição para partilhar o poder decisório e o controle e implementação das políticas públicas. Para tanto, é preciso alterar sua lógica de funcionamento atribuindo mais autonomia à SDR de Itajaí.

Por outro lado, também é necessário que os municípios construam um projeto conjunto que considere o CDR um canal efetivo de participação, com a incorporação das demandas sociais a partir da presença dos diversos atores da sociedade civil e da própria mídia regional.

Também há a influência da assembléia legislativa no orçamento regionalizado. As secretarias de desenvolvimento são chamadas pelo poder legislativo a participarem periodicamente de reuniões regionalizadas do orçamento.

Com isso houve uma perda do interesse na participação da decisão no CDR de Itajaí, uma vez que essa passa a ser vista como apenas homologatória. A verdadeira disputa pelos recursos se dá no poder central, seja no executivo (secretarias setoriais) ou no legislativo (deputados estaduais).

Isso significa que o CDR parece estar servindo apenas para cumprir com as formalidades necessárias à obtenção de recursos públicos em atendimento aos projetos propostos pelos municípios. Também parece estar servindo para legitimar a política do governo ao invés de serem espaços onde ocorrem os debates relacionados ao desenho e implementação de políticas públicas.

A prestação de contas é realizada, a SDR dá essa resposta, mas não existe uma cobrança pelos conselheiros. A agência de desenvolvimento não é responsiva. Isto é, não há um debate sobre o atendimento das demandas e necessidades sociais segundo a percepção dos conselheiros.

A comunicação é restrita tanto para os conselheiros como para a população. Não há orçamento (recursos) para a divulgação das informações relacionadas à execução do orçamento regionalizado e, com isso, a população acredita que as obras foram realizadas com recursos do município. A mídia também não exerce o papel de influenciar na definição da agenda e incentivar o debate público.

Os conselheiros não buscam informações prévias. Ou seja, as informações não são socializadas com os conselheiros previamente. Quando os projetos são aprovados as informações já foram analisadas pelos comitês temáticos.

A ausência de respostas dos entrevistados quanto ao formato e a geração de informações para a deliberação pública denota a assimetria informacional entre os conselheiros do CDR e gestores da SDR. A carência de informações suficientes e adequadas molda as atitudes e comportamentos que se refletem na baixa discursividade dos conselheiros durante as reuniões do CDR. Ou seja, a falta de informação afeta na possibilidade de intervenções dos conselheiros nas reuniões do CDR.

É preciso de mais transparência pública; mais esclarecimento para a população quanto às ações realizadas pela SDR de Itajaí. É necessária mais estrutura interna voltada para a prestação de contas e o uso de sistemas informatizados que permitam a socialização das informações de maneira mais adequada ao debate público.

Considerando a categorias de análise da *accountability* da administração pública (quadro 26) a *accountability* no CDR de Itajaí caracteriza-se como financeira, uma vez que a SDR apenas presta contas de seus atos de acordo com as regras e normas estabelecidas pela legislação.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa realizada nesta tese trouxe contribuições teóricas e práticas para o entendimento do fenômeno do controle social do orçamento público regionalizado a partir de duas dimensões centrais: participação e *accountability*.

Apesar de existirem várias formas de avançar no conhecimento de determinado fenômeno optou-se pela articulação entre a ciência social e ciência política como forma de contribuir para o conhecimento interdisciplinar do controle social.

Essa investigação buscou desenvolver um olhar sistemático sobre a realidade para conhecê-la com mais propriedade a fim de contribuir para o fortalecimento da participação e *accountability* no CDR de Itajaí. Também teve a intenção de promover a capacitação de gestores públicos da SDR de Itajaí e conselheiros do CDR de Itajaí, e motivá-los para o exercício de uma atuação mais qualificada, esclarecida e organizada enquanto agentes do desenvolvimento regional.

Este capítulo resume as principais contribuições teóricas e práticas, os limites da pesquisa e as oportunidades para pesquisas futuras.

5.1. CONTRIBUIÇÕES PARA A TEORIA

A primeira contribuição teórica diz respeito ao resgate da origem do termo controle social na ciência social e a proposição de três enfoques teóricos do controle social na ciência política: controle social do estado sobre a sociedade civil, controle social da sociedade civil sobre o estado e controle social compartilhado entre o estado e a sociedade civil. Esses enfoques teóricos podem ser encontrado no capítulo 2.

A segunda contribuição para a teoria corresponde ao desenvolvimento teórico do controle social na ciência política com base na intersecção de duas dimensões teóricas: participação e *accountability*. Essas duas dimensões foram apresentadas no capítulo 2, com destaque para a discussão de tipologias e a construção de dois *continuuns* para a mensuração e análise da eficácia política do controle social.

A última contribuição para a teoria está relacionada à elaboração de um modelo teórico-lógico para avaliar a eficácia política do controle social do orçamento público regionalizado em conselhos de desenvolvimento regional. Esse modelo foi apresentado no capítulo 3 em forma de uma “imagem-objetivo” do funcionamento do processo de controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil e foi utilizado como base para

selecionar as dimensões, subdimensões e indicadores do modelo de análise utilizado na pesquisa de campo.

5.2. CONTRIBUIÇÕES PARA A PRÁTICA

Esta tese traz duas contribuições práticas aos gestores da SDR de Itajaí e aos conselheiros do CDR de Itajaí.

A primeira se refere a elaboração de um modelo de análise que se compõem de duas dimensões: participação e *accountability*. Esse modelo foi apresentado no capítulo 3. A segunda contribuição prática diz respeito a elaboração de duas escalas (*continuums*) para mensuração e análise empírica da eficácia política do controle social do orçamento público regionalizado. Essas escalas foram apresentadas no capítulo 2.

A aplicação desse modelo de análise na prática do CDR de Itajaí a pesquisa empreendida revelou que apesar da Constituição Federal determinar a participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas, a qualidade da participação da sociedade civil nos processos políticos decisórios constitui um dos aspectos a serem revistos.

Para o caso específico do CDR de Itajaí é fundamental considerar que a constituição paritária do referido conselho precisa envolver novos critérios de escolha dos representantes da sociedade civil organizada. Como condição indispensável desses critérios observa-se a representatividade dos representantes.

A realização de ações que viabilizem a compreensão adequada acerca da concepção de um conselho paritário, com o esclarecimento de sua finalidade, suas potencialidades e limites, podem contribuir para o processo de qualificação dos conselheiros tanto do poder público municipal quanto da sociedade civil organizada.

Em seu aspecto prático, essa pesquisa teve a intenção de se tornar um instrumento para a formação e qualificação dos agentes do desenvolvimento regional. Também ressalta a necessidade do desencadeamento de ações mobilizadoras concretas de grupos e entidades da sociedade civil organizada para o fortalecimento da participação no CDR de Itajaí.

A pesquisa revelou que os conselheiros não se sentem preparados e motivados para participar do processo de decisão sobre os encaminhamentos de recursos para programas e projetos. Os conselheiros manifestaram a necessidade de formação técnica em relação ao financiamento e orçamento dos programas e projetos. Tal situação confirma a necessidade de

estabelecer as condições básicas para um efetivo controle do orçamento público regionalizado.

O desconhecimento das fontes de onde provem as verbas que financiam os programas e projetos, o desconhecimento do plano de desenvolvimento regional e do orçamento regionalizado, além da dificuldade de analisar o relatório de prestação de contas, denota a falta de transparência na aplicação dos recursos públicos.

É, portanto, necessário ampliar o processo de socialização das informações junto aos conselheiros para promover o *empowerment* dos diferentes representantes da sociedade civil e do poder público municipal.

Para fortalecer o exercício do controle social e o reconhecimento do CDR de Itajaí como espaço de manifestações de interesses plurais em busca do benefício de toda a região, justifica-se a necessidade permanente de cursos de capacitação e educação continuada para os conselheiros.

Percebe-se que a experiência do CDR de Itajaí aponta para um salto na institucionalização da democracia, mas na prática ainda tem um longo percurso antes de se constituir em uma realidade efetiva.

Em outras palavras, é preciso maior participação da sociedade civil neste espaço de controle social. Essa constatação lança o desafio para que a sociedade civil organizada se qualifique para atuar estrategicamente no sentido político e educativo.

Além disso, a atuação do CDR de Itajaí no período estudado em pouco alterou a lógica do investimento público na região. É preciso que o CDR se constitua em uma arena de debates caracterizada pelas tensões e conflitos da região capazes de produzir uma dinâmica transformadora dos processos histórico-sociais.

Para superar esses limites constitutivos é necessário avançar nas seguintes direções:

- ampliar o espaço e dar maior visibilidade e protagonismo aos setores populares organizados beneficiários dos recursos públicos no processo de controle social exercido pelo CDR de Itajaí;
- articular a ação do CDR com outras formas de controle social previstas na Constituição Federal ou criadas pela sociedade civil organizada tais como audiências públicas, orçamento participativo, ação civil pública, dentre outras;
- direcionar o foco do CDR de Itajaí para as grandes questões sociais e econômicas com a criação de vínculos com os movimentos sociais e fóruns de debates.

- promover iniciativas para o destino e utilização transparente dos recursos públicos pela SDR de Itajaí;
- garantir maior autonomia de decisão à SDR e ao CDR de Itajaí.

5.3. PESQUISAS FUTURAS

Para estimular a continuidade da reflexão científica a respeito do tema abordado nesta pesquisa, são apontadas algumas indicações de pesquisas futuras com base em alguns pontos considerados essenciais:

- superar as limitações institucionais constitutivas do CDR e avançar em direção da educação política mais ampla capaz de romper com a submissão da sociedade civil ao poder burocrático estatal;
- articulação da ação dos conselhos com outras formas de controle social previstas na Constituição Federal ou criadas pela ação da sociedade civil organizada, tais como audiências públicas, plebiscitos, leis de iniciativa popular, orçamento participativo, observatórios, dentre outras;
- avaliar outros casos relativos aos conselhos de desenvolvimento regional criados no Estado de Santa Catarina utilizando o mesmo modelo de análise apresentado nesta pesquisa e desenvolver uma base de dados para realização de futuros estudos comparativos;
- aprimorar o modelo teórico-lógico no que diz respeito a relação entre o controle social e os controles externo e interno e desenvolver pesquisa nestas interfaces;
- ampliar o modelo de análise apresentado nesta pesquisa e incluir novos indicadores para análise da participação e *accountability* nos conselhos de desenvolvimento regional com objetivo do avanço em direção da utilização transparente dos recursos públicos;

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p.121-140. 2001.
- ACCO, M. A. Os modelos ocidentais de sociedade civil em questão. **Política & Sociedade**, n. 1, p. 189-206. set. 2002.
- AGRAWAL, A.; RIBOT, J. Analyzing decentralization: a framework with south asian and african cases. **Journal of Developing Areas**, v. 33, p. 473–502. 1999.
- ALSTON, R. J.; HARLEY, D.; LENHOFF, K. Hirschi's social control theory: a sociological perspective on drug abuse among persons with disabilities. **Journal of Rehabilitation**, oct. 1995. Disponível em: <<http://www.thefreelibrary.com>>. Acesso em: 18 jan. 2011.
- ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 168-176. 2004.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224. jul. 1969.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 11, jun. 1996.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização a legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-476. 2007.
- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, p. 79-97. 2002.
- BARRETO, A. de A. A condição da informação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 3, p. 1-12. jul./set. 2002.
- BEHN, R D. **Rethinking democratic accountability**. Washington, D. C.:Brokings Intitution Press, 2001.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção da realidade social**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- BERTERO, C. O. Tipologias e teoria organizacional. **RAE**, v.21, n. 3, p. 31-38. jan./mar. 1981.

BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRELÀZ, G. de; ALVES, M. A.; FORNAZARI, F. K. *Advocacy* das organizações da sociedade civil e controle social do Estado e da administração pública. In: GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Org.), **Controle social da administração pública**: cenários, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 103-128, 2007.

BUCKLAND, M. Information as thing. **Journal of the American Society of Information Science**, v. 42, n. 5, p. 351-360. 1991.

CABUGUEIRA, A. C. C. M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e desenvolvimento**, n. 9, p. 103-136. 2000.

CALVI, K. U. O controle social nos conselhos de políticas e de diretos. **Emancipação**, v. 8, n. 1, p. 09-20. 2008.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **RAP**, v. 24, n. 2, p. 30-50. 1990.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. The concept of information. **Annual Review of Information Science and Technology**, v. 37, p. 343-411. 2003. Disponível em: <www.capurro.de/infoconcept.html>. Acesso em: 05 mar. 2011.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. Coletânea.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. Inovação institucional e *accountability*: o caso dos conselhos setoriais. Buenos Aires: **CLAD**, 2001.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: IBAM/FASE, 1995.

CASTOR, B. V. J.; AGE JOSÉ, H. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **RAP**, v. 32, n. 6, p. 97-111. 1998.

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.

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

CHOO, C. W. **The Knowing Organization**. New York: Oxford University Press, 1998.

COHEN, P. S. **Teoria social moderna**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

COHN, G. **Weber**. São Paulo: Editora Ática, 1999.

COOLEY, C. H. **Human nature and the social order**. New York: Charles Scribner's Sons, 1902.

CORDOVA, M. J. W. Talcott Parsons e o esquema conceitual geral da ação. **Emancipação**, v. 1, n. 6, p. 257-276. 2007.

CORNWALL, A. Unpacking participation: models, meanings and practices. **Community Development Journal**, v. 43, n. 3, p. 269–283. jul. 2008.

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

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Democracia**: um conceito em disputa. 2005. Mimeo.

_____. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, G. G.; RIBEIRO, A. M. M. Modelos de democracia na era das transições. **Civitas**, v. 6, n. 1, p. 13-38. jan./jun. 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

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

CRUZ, M. B. **Teorias sociológicas**: os fundadores e os clássicos (antologia de textos). 4. ed. I vol. Lisboa: Fundação Calauste Gulbenkian, 2004.

CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. de. História econômica e regionalização: contribuição a um desafio teórico-metodológico. **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 3, p. 493-524. jul./set. 2008.

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.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Org.), **Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, p. 95-110. 2004.

DAHL, R. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1956.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

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

DAHL, R.; LINDBLOM, C. **Política, economia e bem estar social**. Rio de Janeiro: Livradora, 1971.

D'ÁVILA FILHO, P. M.; LOMBARDO JORGE, V.; COELHO, A. F. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas**, v. 4, n. 2, p. 211-233. jul./dez. 2004.

DAY, P.; KLEIN, R. **Accountabilities: five public services**. London and New York: Tavistock Publication in association with Methuen, Inc. 1987.

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.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: an approach to reform. **International Review of Public Administration**, v. 8, n. 1, p. 3-10. 2003.

_____. **The new public service: serving rather than steering**. New York: M. E. Sharpe, 2005.

DEMO, P. Participação e planejamento-arranjo preliminar. **RAE**, v. 25, n. 3, 1991.

_____. **Participação é conquista**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DEUSDARÁ, B.; ROCHA D. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA**, v. 7, n. 2, p.305-322, jul./dez. 2005.

DIAS, M. R. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas**, v. 4, n. 2, p. 235-256. jul./dez. 2004.

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

DUBÉ, L.; PARÉ, G. Rigor in information systems positivist case research: current practices, trends and recommendations. **Management Information Systems Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 597-635. dez. 2003.

DUBNICK, M. J.; ROMZEK, B. S. Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy. **PAR**, v. 47, n. 3, p. 227-238. maio/jun. 1987.

DURKHEIM, E. **Divisão social do trabalho**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ENRIQUEZ, E. O homem do século XXI: sujeito autônomo ou indivíduo descartável. **RAE-eletrônica**. v. 5, n. 1, Art. 10. Jan.jun. 2006.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World development**. v. 24, n. 6, p. 1119-1132. 1996.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p.29-45. 2003.

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

FAORO, R. **Os donos do poder**. 3 ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FERRAREZI, E. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 07-22. 2003.

FERREIRA, S. A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. **Ciências Sociais Unisinos**, V. 44, n. 1, p. 28-38. 2008.

FINATTO, M. J. B. O papel da definição de termos técnico-científicos. **Revista da ABRALIN**, v. 1, n. 1, P.73-97, JUL. 2002.

FIORI, J. L. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Revista Novos Estudos**, n. 43, p. 157-172. 1995.

FISCHER, T.; GONDIM, S. M. G. O discurso, a análise de discurso e a metodologia do sujeito coletivo na gestão intercultural. **Cadernos de Gestão Social**, Salvador, v. 2, n.1, p.09-26, set./dez. 2009.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRATESCHI, Y. **A física da política: Hobbes contra Aristóteles**. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2008.

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, n. 70, p. 101-138. 2007.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, n. 5, p. 119-138. 2004.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150. 2007.

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.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **RBCS**, v. 21, n. 60, p. 67-81. 2006.

FURLANETTO, E. L. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. **Revista Sociologia Política**, n. 16, p. 55-67. 2008.

FURTADO, C. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIANNETTI, E. **Vícios privados, benefícios públicos?**: a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação a pesquisa científica**. 4. ed. São Paulo: Editora Alínea, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 3 v.

GRANT, C. B. Intersubjetividade: necessidade social ou impossibilidade cognitiva? Uma contribuição ao debate entre Habermas e Luhmann. **Princípios**, ano 4, n. 5, p. 05-28. 1997.

GRAY, B. **Collaborating**: finding common ground for multiparty problems. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989.

GRAU, N. C. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latino americanos. Caracas: **CLAD**, 1991.

_____. Repensando lo público a través de la sociedad. Caracas: **CLAD**, 1997.

_____. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

GROSS, M. On Edward A. Ross, social control: a survey of the foundations of order. In: TREVIÑO, A. J. (Editor) **Classic writings and law and society**. 2. ed. New Jersey: Transactions Publishers, 2007.

GRUPPI, E. **Vícios privados, benefícios públicos?**: a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUARESCHI, P. A.; LAZZAROTO, G. R.; ROSSI, J. S.; GUARESCHI, N.; CZERMAK, R.; SILVA, R. A. N. **Comunicação e controle social**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **O&S**, Salvador, v. 8, n. 23, p. 57-77. 2002.

GURVITCH, G. **Determinismos sociais e liberdade humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53. 1995.

_____. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002a.

_____. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002b.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEGEL, F. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELD, D. **Models of democracy**. 3. ed. California: Stanford University Press, 2006.

HIRSCHI, T. **Causes of delinquency**. Berkeley: UC Berkeley Press, 1969.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses**: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HJORLAND, B. **Information seeking and subject representation**: an activity-theoretical approach to Information Science. New York: Greenwood Press, 1997.

_____. Domain analysis in information science: eleven approaches traditional as well as innovative. **Journal of Documentation**, v. 58, n. 4, p. 422-462. 2002.

HOBBS, T. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

HONDA, H. Epistemologia e política: sobre o estatuto da noção de estado de natureza em Hobbes. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 26, n. 2, p. 231-238. 2004.

IANNI, O. A crise de paradigmas na sociologia: problemas de explicação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 13, p. 90-100. 1990.

KALDOR, M. Civil society and accountability. **Journal of Human Development**. v. 4, n. 1, p. 6-27. 2003.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **RBCS**, v. 18, n. 53, p. 131-142. 2003.

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.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499. 2006.

KOPPELL, J. G. .S. Pathologies of accountability: ICANN and challenge of “multiple accountabilities disorder”. **PAR**, v. 65, n. 1, p. 3-26. 2005.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.

LAVALLE, A. G. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 121-250. 1999.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. 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.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103. 2006.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C. **O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque de pesquisa qualitativa (desdobramentos)**. Caxias do Sul: UDUCS, 2003.

_____. **Depoimentos e discursos**. Brasília: Liberlivro, 2005.

_____. O sujeito coletivo que fala . **Interface – Comunic, Saúde, Educ**, v. 10, n. 20, p. 517-524, jul/dez. 2006.

LINDBLOM, C. E. Muddling through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.4, p. 62-72. 2004.

LUCAS, J. R. **Democracia e participação**. Brasília, Editora UnB, 1985.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26. 2006.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

MAIA, R. C. M. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento. **Contemporânea**, v. 4, n. 2, p. 13-44. 2006.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, v. 15, n. 3, p. 338-368. 1987.

_____. As metamorfoses do governo representativo. **RBCS**, São Paulo, n. 29, p. 5-34. 1995.

_____. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138. 2006.

MARINHO, M. de S. C. A questão dos objetivos nas organizações. **RAE**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 5-22. abr./jun. 1990.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 31-52. 2002.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Edipro, 2008.

MARQUES; A. C. S.; MAIA, R. C. M. A conversação sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. **Política & Sociedade**, n. 12, p. 143-175. abr. 2008.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP**, v. 2, n. 2, p. 8-18. Jan./abr. 2008.

MEIER, R. F. Perspectives on the concept of social control. **Annual Review of Sociology**, v. 8, p. 35-55. 1982.

MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **RBCS**, v. 22, n. 63, p. 11-29. 2007.

MERTON, R. K. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, v. 18, n. 4, p.560-568. May, 1940.

_____. **Social theory and social structure**. New York: Free Press, 1957.

MIGUEL, L. F. Promessas e limites da democracia deliberativa. **RBCS**, v. 16, n. 46, p. 175-177. 2001.

_____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política. **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 123-140. 2003.

_____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38. nov. 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **RAP**, v. 42, n. 3, p. 551-79. maio/jun. 2008.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2007.

MIRANDA, S. V. Necessidades de informação e competências informacionais no setor público: um estudo de caso. **RSP**, v. 59, n. 1, p. 61-80. jan./mar. 2008.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **REDE – Revista Eletrônica do Direito**, n. 2, p. 01-10. 2005.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **RAE**, São Paulo, v. 33, n. 5, Revisitada, p. 1-14. set./out. 1993.

MOTTA, L. F. R.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. Paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **RAC**, v. 7, n. 2, p. 57-71. abr./jun. 2003.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **RAP**, Edição Especial Comemorativa, p. 87-96, 1967-2007.

MULGAN, R. **Holding power to account**: accountability in modern democracies. New York: Palgrave Mcmillan, 2003.

NEF, F. **A linguagem**: uma abordagem filosófica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1995.

NOBRE, A. N. Democracia, cidadania e participação social: uma estreita relação. **Emancipação**. v. 7, n. 2, p. 209-226. 2007.

NOBRE, M. **Participação e deliberação na teoria democrática**: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed.34, p. 21-40. 2004.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **RBCS**, v. 18, n. 52, p. 185-202. 2003.

NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

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

OLIVEIRA, A. C. F. A modernidade e a sociologia de Émile Durkheim. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, p. 159-173. jan./jun. 2001.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, p. 36-49. jan./mar. 2005.

PAIVA, C. Á.; TARTARUGA, I. G. P. Sabedorias e ilusões da análise regional. **REDES**, v. 12, n. 3, p. 118-141. set./dez. 2007.

PAFFENHOLZ, T.; SPURK, C. A comprehensive analytical framework. In: PAFFENHOLZ, T. **Civil society and peacebuilding**: a critical assessment. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARSONS, T. **O Sistema das Sociedades Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1971.

PÉREZ, R. T. Racionalidade e representação: requisitos para a exploração dos limites do político. **Civitas**, n. 1, ano 1, p. 123-146. 2000.

PHILIPS, A. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, ano 9, p. 268-290, 2001.

PINHO, J. A. G. de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, n. 12, p. 59-79, 1998.

_____. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. **EnAGP**. São Paulo, nov. 2006.

_____. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p. 471-493, 2008.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 43, p. 1343-1368, 2009.

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

PITKIN, H. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-48. 2006.

POLANY, K. P. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRETTY, J. N. et. al. **Participatory learning and action**: a trainer's guide. London: International Institute for Environment and Development, 1995.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press. 1999.

RAMOS, A. G. Misplacement of concepts and administrative theory. **PAR**, p. 550-557. nov./dez. 1978.

_____. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editoria UFRJ, 1996.

_____. Modelos de homem e teoria administrativa. **PUC-PR Caderno de Ciências Sociais Aplicadas** (Tradução Professor Francisco G. Heidemann), n. 3 p. 1-16. dez. 2001.

RIEDL, M.; MAIA, C. M. Especialização e potencial endógeno na análise regional. **G&DR**, v. 3, n. 2, p. 27-48. mai-ago. 2008.

RODRIGUES, A. O. **Durkheim**. 9. ed. São Paulo: Ática, 2008.

RODRÍGUEZ, M. T. G. Bases teóricas para el análisis del sistema de control social de la criminalidad. **Revista Jurídica do Ministério da Justiça**, Habana, n. 15, ano 8, p. 5-55. jan./dez. 2007.

_____. El Derecho penal desde una evaluación crítica. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 10-11, p. 1-23. 2008.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROMZEK; B. S. The tangled web of accountability in contracting networks: the case of welfare reform. In: DUBNICK, M.; FREDERICKSON; H. G. **Accountable governance: problems and promises**. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2010.

ROSS, E. A. **Social control: a survey of the foundations of order**. New Jersey: Transactions Publishers:, 2009.

ROUSSEAU, J. **Contrato social e outros escritos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1965.

SALM, J. F; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. **EnAPG**. São Paulo, nov. 2006.

_____. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. **Revista de Ciências da Administração**. v. 11, n. 25, p. 68-96. set./dez. 2009.

_____. Propostas de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. **EnANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2010.

SANO, H.; ABRUCIO, L. F. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80. 2008.

SANTOS, B. S. de. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, E. G. dos. Qual a sociedade civil? Análise dos espaços para a construção da hegemonia. **Cadernos de Gestão Social**, Salvador, v. 1, n. 1, Ed. Especial, p. 1-14. set./dez. 2007.

SANTOS, M. H. de C. Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771. 2001.

SANTOS, E.; BAQUERO, M. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociologia Política**, n. 28, p. 221-234. jun. 2007.

SANTOS, J. V. T. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 3-12. 2004a.

SANTOS, L. A. dos. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. **CLAD**. Madrid, nov. 2004b.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 335-377. 1997.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994. 2 v.

SCHARFMAN, M. P.; GRAY, B.; YAN, A. The context of interorganizational collaboration in the Garment Industry: an institutional perspective. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 27, n. 2, p. 181-208. jun. 1991.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, Inc. 1999.

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

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**: a study in the sociology of formal organization. Berkeley: UC Berkeley Press, 1984.

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.

SILVA, P. L. B.; RAMALHO, A. Alternativas de gestão para o desenvolvimento regional. **Caderno NEPP-UNICAMP**. n. 61, 2005.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy**. v. 11, n. 4, p. 147-158. out. 2000.

SORJ, B.; MARTUCCELLI, D. **O desafio latino-americano: coesão social e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008

SOUZA, R. de O. Participação e controle social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, p. 167-187. 2004.

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

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

_____. A insitucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005.

TEIXEIRA, E. C. Sistematização: efetividade e eficácia dos conselhos. In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

_____. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209. jan./dez. 1997.

THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 43, p. 897-918. 2009.

THOENIG, J. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **RAP**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa 1967-2007, p. 9-36. 2007.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1998. 2 v.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786. 2000.

_____. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228. 2006.

URBINATI, N; WARREN, M. E. The concept representation in contemporary democratic theory. **The Annual Review Political Science**, v. 11, p. 387-412. jun. 2008.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA-DA-SILVA; L. M. et. al. Análise da implantação da gestão descentralizada em saúde: um estudo comparado de cinco casos na Bahia, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 355-370. fev. 2007.

VOEGLIN, E. **A nova ciência da política**. Brasília: Editora UnB, 1979.

WEBER, M. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Centauro, 2005.

WOOD, D. J.; GRAY, B. Toward a comprehensive theory of collaboration. **Journal of Applied Behavioral Science**, vol. 27, n. 2, p. 139-162. jun.1991.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Diário de Campo

IDENTIFICAÇÃO DA OBSERVAÇÃO	DESCRIÇÕES DA OBSERVAÇÃO - descrição dos participantes, reconstrução de diálogos, descrição do cenário físico, relatos de eventos e atividades (CRESWELL, 2007)	REFLEXÕES SOBRE A OBSERVAÇÃO - considerações pessoais do observador como especulações, conexões com a teoria, problemas de método, sentimentos, idéias, impressões, pressentimentos, dilemas éticos, explicações de situações confusas (CRESWELL, 2007)
<p>Código: OBS 1 Data: 20/09/10 – segunda-feira Horário: das 13:30 as 15:30 horas Tempo: nublado com vento, cerca de 13 graus. Local: Centro Administrativo do Estado - SPG Evento: Apresentação da Pesquisa ao Diretor Geral da SPG Participantes: Túlio e Norton (SPG) Observador: Mauro</p>	<p>No dia 02/09 fiz uma ligação para o Norton Flores Boppré Diretor de Planejamento da SPG e comentei sobre a pesquisa de tese e o tema da pesquisa – controle social do orçamento das SDR. Ele ficou interessado e comentou que a SPG teria interesse na pesquisa e que inclusive havia a intenção de realizar um trabalho neste sentido naquele momento. Ele disse que iria fazer uma solicitação ao Diretor de Descentralização o Túlio Tavares para me atender e pediu para eu ligar depois do feriado de 07/09/10, na segunda-feira dia 13/09. No dia 14/09/10, na parte da tarde liguei para o Norton novamente e ele me disse que marcaria a reunião com o Túlio para o dia 20/09 – 14:00h. No mesmo dia preparei um <i>briefing</i> da pesquisa e enviei por e-mail para o Norton. No dia 20/09 compareci a SPG e fui muito bem recebido pelo Norton que em seguida me encaminhou à sala do Túlio. Apresentei a pesquisa para os dois: Túlio e Norton. Disse que pretendia realizar o estudo na SDR de Itajaí – um estudo de caso. Disse também que inicialmente havia pensado em fazer um estudo de caso comparado, mas que pela limitação de tempo e recursos necessários para a realização da pesquisa decidi pelo estudo de caso único. O</p>	<p>Percebi certa preocupação por parte do Diretor de Descentralização Túlio Tavares no que tange a realização da pesquisa, principalmente com relação a generalizações. Ao buscar subsídios metodológicos na literatura vigente para solucionar este problema e definir o método identifiquei dois caminhos para a pesquisa: estudo de caso comparado e estudo de caso único. Minha escolha metodológica será o estudo de caso único. Por quê? Porque, segundo D’Ávila Filho, Lombardo Jorge e Coelho (2004), em seu estudo sobre o acesso ao poder, a maioria das pesquisas que versam sobre novos mecanismos participativos são estudos de caso pontuais ou únicos. Além disso, em buscas realizadas nas bases de dados encontrei dois textos relevantes sobre o desenho da pesquisa que corroboram a possibilidade por esta escolha metodológica e creio que serão muito úteis para a redação da tese. É importante destacar algumas limitações para a realização de estudo de caso comparado: tempo para operacionalização da pesquisa (dispersão geográfica), disponibilidade de recursos limitada as posses do pesquisador e falta de equipe de pesquisadores mais experientes (a pesquisa é</p>

Túlio colocou a SPG a disposição para contribuir com a pesquisa. Porém, questionou sobre a escolha da SDR de Itajaí e ponderou sobre a realização da pesquisa em outras regionais com experiências mais exitosas como as SDR's de Joinville e Blumenau. Ressaltou que a pesquisa não poderia fazer generalizações a partir de um caso isolado. Ponderei que a escolha se dava em função dos recentes estudos que apontam para os índices de crescimento da região e este seria o principal critério para a seleção da SDR de Itajaí. Expliquei que não tinha essa pretensão fazer generalizações, pois a pesquisa não se trata de um estudo de caso comparativo, mas sim de um estudo de caso único com um enfoque holístico e metodologia baseada na abordagem qualitativa. Ele pareceu compreender. Coloquei que minha maior dificuldade no momento seria a logística em função da abrangência da pesquisa que envolve de 9 (nove) municípios da regional. Ele disse que a SPG iria iniciar a partir de outubro uma série de visitas às SDR's para apresentar o orçamento de 2011 e que eu poderia participar das visitas. Então eu disse que poderia aproveitar talvez a visita que seria realizada a SDR de Itajaí.

O Túlio me questionou sobre a possibilidade da UDESC oferecer uma pós-graduação em desenvolvimento regional para um grupo "fechado" de profissionais da SPG. Eu disse que seria possível e sugeri que entrasse em contato com a Direção Geral da ESAG/UDESC.

Neste dia fui a Itajaí protocolar a carta de apresentação da pesquisa ao Secretário de Estado

individual).

A partir dessa visita, foram realizadas algumas reflexões que resultaram no levantamento de critérios possíveis para a escolha da SDR de Itajaí como o case da pesquisa de tese:

- f) Crescimento da região em função de suas características: região portuária, região de alto potencial turístico, região estratégica para a integração de mercados – MERCOSUL (recuperar as questões econômicas da região);**
- g) Índices de desenvolvimento da região (PIB e IDH) e prospecções sobre atividades litorâneas (turismo e serviços);**
- h) Nível de politização histórica da região (recuperar a perspectiva histórica do contexto regional);**
- i) A presença da UNIVALI na região (Itajaí e Balneário Camboriú) – universidade de relevância e projeção na região, no Estado e no Brasil;**
- j) A recente presença da UDESC na região (Balneário Camboriú) – universidade para o desenvolvimento do estado de SC;**
- k) Aprofundamento do significado de desenvolvimento no nível regional e estudos de deliberação dos Conselhos de Desenvolvimento.**

A aprovação do responsável principal pelas unidades de análise (SDR/CDR) é fundamental

Código: OBS 2
Data: 30/09/10 – quinta-feira

Horário: das 13:30 as 17:00 horas

Tempo: sol, cerca de 26 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Entrega da Carta de Apresentação da Pesquisa ao Secretário da SDR de Itajaí

Equipe de Pesquisa: Mauro, Eduardo e Raquel

Participantes: Secretária do Gab. Elisângela, Guilherme, José Galotta Lucena (estagiário Ctb SDR Itajaí),

Observador: Mauro

da SDR de Itajaí. Antes passei em Balneário Camboriú e peguei os dois alunos Bolsistas para irmos juntos à SDR. Fomos recebidos pela secretária do gabinete que se confundiu com a pesquisa que estaria sendo solicitada pela ENA (e-mail recebido naquela semana). Esclareci que não se tratava de tal pesquisa, então ela verificou novamente a carta e solicitei uma audiência com o Secretário para apresentar a pesquisa, tirar quaisquer dúvidas e solicitar sua aprovação. A secretária protocolou o documento e me informou que iria encaminhar ao Secretário a carta e solicitou meus contatos telefônicos para marcar um horário futuro.

Também fomos a Gerência de Planejamento e Orçamento e conversamos sobre a pesquisa. Conheci o Guilherme (estagiário aluno de Balneário Camboriú) e a Elisângela (funcionária aluna de Balneário Camboriú). A Elisângela está fazendo pós-graduação e tem interesse na pesquisa. Ela comentou sobre a dificuldade de comunicação com as Secretarias Setoriais no sentido das informações relativas a execução do orçamento. Também falou sobre as informações do site da Secretaria – disse que a colocação e atualização das informações da SDR dependem da Secretarias Setoriais. Comentou também sobre a alteração dos Regimentos Internos da SDR e do CDR em set.2009. O Guilherme também comentou do seu estágio e falou que estava sendo orientado pelo Prof. Valério. Ele disse que por orientação do Valério havia começado a realizar um trabalho sobre a execução orçamentária, mas

para o protocolo ético e obter o apoio necessário a realização da pesquisa, conforme autores da área da pesquisa qualitativa recomendam.

Fiquei preocupado com o fato da ENA estar realizando também uma pesquisa nas SDR's, mas tudo indica que é um estudo diferente daquele que estou realizando, principalmente nos aspectos metodológicos. Quando cheguei a Florianópolis relatei o fato para o Prof. Salm que solicitou entrar em contato com a Profa Ester para que esta solicitasse o apoio junto ao Secretário da SDR. Fiz o contato com a Profa Maria Ester e expliquei a situação – ela respondeu que conversaria com o Secretário na segunda-feira da semana seguinte. A primeira visita na SDR foi especial. As instalações da Secretaria parecem ser muito boas, no entanto é nítida a falta de espaço. A Secretaria é grande e está situada próximo ao Fórum da cidade, a Delegacia Regional do CRA e da UNIVALI – fica ao lado da subseção da OAB de Itajaí. Dois pontos merecem destaque: a falta de autonomia da SDR na gestão das informações (Elisângela) e a falta de execução do orçamento repassado às Prefeituras Municipais (José). Outro aspecto importante diz respeito à aprovação em set.2009 dos novos regimentos internos da SDR e do CDR - neste caso será importante verificar os regimentos antigos e compará-los. Parece que as alterações foram realizadas para evitar o “esvaziamento” do CDR nos anos de eleição municipal, uma vez que os prefeitos são membros natos do CDR. Os roteiros de entrevistas a serem realizadas com os Conselheiros e Gestores terão

devido ao volume das informações não deu continuidade a proposta. Eles se colocaram a disposição para contribuir com a pesquisa no que for necessário. Também conversamos com o José (estagiário aluno de Balneário Camboriú) que trabalha no Controle Interno junto a Contabilidade. Ele nos colocou a situação dos recursos repassados para as prefeituras e que não são executados sendo então devolvidos para a SDR. Parece que nesse caso a SDR não tem como realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da ação prevista no orçamento descentralizado.

como base também estes dispositivos legais.

Código: OBS 3

Data: 06/10/10 – quarta-feira

Horário: das 15:00 as 17:00 horas

Tempo: sol, cerca de 26 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Reunião com o Diretor Geral da SDR

Participante: Arnaldo (Dinho)

Observador: Mauro

OBS. Dia 07/10/10 – foi realizado III Seminário de Pesquisa e Tese do DINTER

No dia 05/10/10, recebi um retorno sobre a reunião com o Secretário e a possibilidade realizá-la no dia 06 ou 07/10. Como no dia 07/10 participaria do III Seminário de Pesquisa e Tese do DINTER, optei pelo dia 06/10. No dia 06/10 fui encaminhado para conversar com o Diretor Geral. Fui muito bem recebido pelo Arnaldo, o Diretor Geral da SDR, e realizei a apresentação da pesquisa. Ele demonstrou bastante interesse na realização da pesquisa e falou de sua importância para o aprimoramento do modelo da descentralização. Eu ressaltai a escolha pela SDR de Itajaí em função dos estudos recentes que apontam os maiores índices de crescimento do Estado para a região da Foz do Itajaí (estudos mencionados pelo Prof. Valério, que participou da Comissão para estudo da vocação do Centro de Balneário Camboriú). O Dinho ficou muito entusiasmado com essa perspectiva e ressaltou os incentivos do PRODEC que incrementou o

Houve imediata empatia entre o Arnaldo e Eu. Nos entendemos muito bem. Alguns pontos devem ser destacados: a) ele ficou muito interessado na questão do crescimento da região e na possibilidade de comparar esse crescimento com a atuação do CDR; b) ele questionou sobre os resultados da pesquisa – se estes seriam postos a disposição da SDR e quando isso ocorreria. Será preciso analisar três pontos sobre a pesquisa relacionados aos dados secundários: i) levantamento dos índices e dados relativos ao desenvolvimento econômico e social da região comparando-os com SC e Brasil e o total da arrecadação descentralizada para a região e o seu aproveitamento efetivo; ii) levantamento do histórico político da região e dos níveis de politização da região; iii) critérios para a realização da regionalização do desenvolvimento. **Para a reflexão sobre o desenvolvimento regional temos os seguintes textos selecionados**

desenvolvimento atraindo novas indústrias e gerando emprego e renda para a região. Também falou acerca dos comitês temáticos utilizados pela secretaria para realizar estudos específicos. Expliquei que a pesquisa iria abordar os gestores da SDR e conselheiros do CDR. Então, ele destacou que seria importante entrevistar o Gerente de Desenvolvimento Sustentável da SDR e o Gerente Regional da Fazenda Estadual – Ivo Zanoni. Este último conselheiro do CDR, representante da administração pública.

da base bibliográfica:

- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 13, p. 111-143, 1996.
- PAIVA, C. A.; TARTARUGA, I. G. P. Sabedorias e ilusões da análise regional. **REDES**. Santa Cruz do Sul, v.12 n. 3, p. 118-141, set./dez. 2007.
- CABUGUEIRA, A. C. C. M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos da política econômica regional. **Gestão e desenvolvimento**. n. 9, p. 101-136, 2000.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. História econômica e regionalização: contribuição a um desafio teórico metodológico. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v.38 n. 3, p. 493-524, jul./set. 2008.
- RIEDL, M.; MAIA, C. M. Especialização e potencial endógeno na análise regional. **G&DR**. v.3 n.2, p. 27-48, mai./ago.2007.

Código: OBS 4

Data: 14/10/10 – quinta-feira

Horário: das 14:30 as 19:00 horas

Tempo: chuva, cerca de 24 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Estudo da frequência dos Conselheiros conforme as Atas de reunião do CDR

Equipe de Pesquisa: Mauro e Eduardo

Observador: Mauro

Chegamos na SDR de Itajaí 14:30h e fomos conversar com o Diretor Geral (Arnaldo) que nos recebeu e indicou um local para realizarmos os trabalhos da pesquisa (auditório onde são realizadas as reuniões do CDR e os cursos, palestras e treinamentos da SDR). Começamos a elaborar uma planilha de frequência dos Conselheiros e Conselheiras, no período de 2008 a 2010. Confrontando as Atas que foram obtidas do site da SDR e as pastas de Atas mantidas pela Secretária do CDR (Daiane) percebemos que

É importante questionar a Daiane sobre o motivo da ausência de publicação de algumas atas do CDR no site da SDR. Parece que está se confirmando o que foi dito pela Elisangela sobre os problemas de comunicação entre a SDR e as Secretarias Setoriais! Talvez falte autonomia da SDR na gestão da informação – confirmar com a Gerencia de TI. Os estudos preliminares sobre a presença dos conselheiros nas reuniões do CDR ressaltou o seguinte:

- a) a presença marcante da Prefeita Luzia de

algumas atas não haviam sido publicadas. Fizemos a princípio uma planilha geral e o Eduardo começou a registrar as frequências e ausências. Neste momento percebemos o seguinte: a maior presença é a dos chamados membros natos do CDR (prefeitos e vice-prefeitos) não se verificou uma presença mais intensa dos presidentes de câmaras e também dos representantes da sociedade civil, e por parte da administração pública verificou-se a presença marcante do gerente regional da fazenda estadual. O Eduardo ressaltou que no caso dos Prefeitos, destaca-se o nome da Prefeita Luiza (presidenta da AMFRI) e, segundo a visão dele, ela é bastante atuante na região e “cobra” a presença dos representantes do município de Camboriú nas reuniões do CDR. Percebemos ainda a necessidade de verificar as listas de frequência para confirmar a presença efetiva dos conselheiros(as). Percebemos também a presença de representantes enviados pelos conselheiros(as) e ficamos com dúvida quanto a participação dessas pessoas nas reuniões do CDR, apesar de que as referidas reuniões são abertas ao público. Enquanto o Eduardo montava a lista geral de frequência, tentei agilizar com a Joice (assistente da Gerente Adm.) as informações sobre a execução financeira e orçamentária da SDR nos períodos de 2008 a 2010. Ela me entregou um documento em PPT que contém um relatório de prestação de contas que foi solicitado pelo Secretário e disse que iria elaborar uma planilha para o dia seguinte. Ao voltarmos para Balneário Camboriú o Eduardo comentou que, na

- Balneário Camboriú;
- b) a presença marcante do Sr. Ivo Zanoni, gerente regional da fazenda estadual;
 - c) a presença marcante da Sra. Maria Isabel Sandri, presidente da FACISC de Itajaí.

Diante disso, estes Conselheiros foram selecionados para a realização das primeiras entrevistas a título de testar o roteiro. Ao ser questionada sobre a participação de representantes dos Conselheiros(as) a Daiane (secretária do CDR) afirmou que esses representantes não tinham direito a voto e que inclusive houve algumas situações de constrangimento desses representantes quando eram avisados de que não tinham direito a voto nas reuniões. Por este motivo, com a alteração do regimento interno do CDR não foi mais permitida esta prática por parte dos(as) Conselheiros(as). Seria importante fazer uma seleção das principais questões deliberadas pelo CDR e relatá-las, inclusive com os temas envolvidos, no período de 2008 a 2010. É importante questionar os Gerentes da SDR sobre essas reuniões. Assim, poderemos confrontar a presença dos representantes com as questões debatidas. É importante fazer uma busca e levantamento (**com classificação de categorias como valores, áreas funcionais e grupos de interesse**) das notícias dos jornais locais e do Estado sobre as principais deliberações do CDR de Itajaí e seus respectivos destaques no período de 2008 a 2010. A Assessoria de Imprensa do Gabinete poderá nos ajudar a fazer isso. Já foi comentado pelos gestores que em 2008 houve a

sua opinião, a presença nas reuniões do CDR se dava em função dos interesses individuais de cada Prefeito e de determinados grupos específicos de interessados (como pescadores, empresários da indústria e do comércio, portuários, etc.). Lembrou de uma questão envolvendo um grupo de pescadores que compareceu na reunião em função dos seus interesses. A noite no hotel, revisei as atividades realizadas no dia e terminei o roteiro para ser utilizado nas entrevistas dos gestores que estava pela metade desde a apresentação do III Seminário de Pesquisa e Tese realizado no dia 07/10. O roteiro de entrevistas dos conselheiros já havia terminado e enviado para o Prof. Salm no dia 05/10.

Na sexta-feira, dia 15/10 chegamos na SDR Itajaí e fomos direto para a sala do auditório. Com as instalações para realização dos trabalhos já definidas tudo fluiu de maneira mais ágil. O trabalho dos bolsistas se concentrou nas atas de reunião. O Eduardo continuou a fazer a conferência das frequências dos Conselheiros e a Raquel iniciou o trabalho de verificação nas atas das decisões sobre a execução orçamentária – um trabalho lento devido aos detalhes envolvidos. Chamamos a Joice e esta nos explicou algo a mais sobre a apresentação da execução orçamentária elaborada para o Secretário. Comentou que: a) no caso do SEITEC (esporte, cultura, turismo e infraestrutura) após aprovação do CDR os projetos são enviados para o gerente da fazenda que faz uma triagem de acordo com estudos técnicos para atendimento pelo FunSocial; b) no caso da

questão das cheias em Itajaí (um momento crítico) – averiguar sobre esse momento! Como resultado, **fazer um mapa das principais decisões do CDR, mas esse mapa deverá ser confrontado com a percepção dos Conselheiros CDR e Gestores da SDR** (ver destaques nas pautas de reuniões do CDR).

Código: OBS 5

Data: 15/10/10 – sexta-feira

Horário: das 14:30 as 19:30 horas

Tempo: chuva, cerca de 24 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Estudo da frequência dos Conselheiros conforme as Atas de reunião do CDR e preenchimento das informações relativas a execução orçamentária e financeira, conforme quadros de coleta de dados

Equipe de Pesquisa: Mauro, Eduardo e Raquel

Observador: Mauro

Acredito que este trabalho da Raquel será fundamental para levantar toda a execução orçamentária e financeira realizada no período de 2008 a 2010. **Com isso, seria possível elaborar um mapa das deliberações do CDR no período de 2008 a 2010 com a triangulação dos seguintes dados:**

- 1) **Levantamento das principais decisões deliberadas pelo CDR no que tange aos valores envolvidos;**
- 2) **Levantamento das principais questões debatidas e deliberadas pelo CDR, segundo divulgação e repercussão pela mídia local e estadual (clipagens e reportagens assessoria de imprensa)**
- 3) **Levantamento das principais decisões deliberadas pelo CDR na percepção dos Conselheiros e Conselheiras (incluir**

educação não há deliberação pelo CDR; c) no caso da saúde delibera e executa; d) no caso da defesa civil delibera mas não executa; e) nos casos do PRODEC e PROEMPREGO delibera, mas não sabe como executa; f) no caso dos convênios delibera mas são as Prefeituras que executam. A Joice também falou sobre a diferença existente entre as dotações orçamentárias e as quotas financeiras relacionadas com a execução orçamentária e financeira do orçamento. Depois das explicações da Joice, a Raquel retomou os trabalhos com o fim de conciliar as decisões registradas em ata, com o quadro de coleta de dados da pesquisa já preenchido (sobre a execução orçamentária) e a apresentação da prestação de contas em PPT elaborada pela Joice. Entrei em contato com a Daiane para confirmar as próximas reuniões do CDR – será 22/10 e 26/11-prestação de contas. Aproveitei para solicitar a inclusão da apresentação da pesquisa aos Conselheiros (as) na pauta da reunião do dia 22/10. Falei com a Daiane (Secretária) e com o Arnaldo (Diretor Geral) sobre os roteiros de entrevistas para os gestores e conselheiros e deixei com eles os respectivos roteiros (apenas das questões, sem a estrutura toda de dimensões e subdimensões), junto com o TCLE e o TCU para análise e considerações. No final do dia entrei em contato com a Cleonice, a gerente de administração, para fazer a primeira entrevista com os gestores, mas ela estava com um compromisso marcado e disse que na volta concederia a entrevista. Repassei as perguntas para realizar a entrevista, no entanto, quando a procurei

esta questão no roteiro de entrevista)

4) Pesquisar na mídia e jornais locais as circunstâncias do contexto no momento destas decisões centrais ocorridas no período.

A análise das pautas de reunião revela que os grupos de conteúdos da execução orçamentária e financeira deliberados pelo CDR são os seguintes:

- Projetos Convênios (Prefeituras);
- Projetos PRODEC;
- Projetos PRO-EMPREGO;
- Projetos SEITEC;
- Projetos Saúde;
- Projetos Convênio BADESC (financiamentos).

As diferenças entre as dotações orçamentárias e as quotas financeiras estão relacionadas ao processo de descentralização do crédito orçamentário que envolve um descompasso entre estes dois fluxos: orçamentário e financeiro, além do tradicional contingenciamento realizado pela Fazenda Estadual. **Creio que seja importante abordar esse assunto teoricamente no relatório de tese para a compreensão relativa à execução e, principalmente, ao acompanhamento do Orçamento Regionalizado por parte do CDR.**

Terminei de elaborar os roteiros para entrevistas a serem realizadas com os Conselheiros do CDR e Gestores da SDR - (o *front* me deu a inspiração e a força para terminar essa tarefa). As dimensões são participação e *accountability*, com suas respectivas subdimensões, conforme o modelo de análise elaborado originalmente no projeto de pesquisa (qualificado em julho/2009). Tentei montar

novamente me informaram que ela não retornaria. Então, resolvi acompanhar os trabalhos do Eduardo e ele me disse que não estava conseguindo identificar quem realmente estava participando das reuniões em função da alternância dos Conselheiros(as) ao longo do período de 2008 a 2010 e da presença de representantes que não fazem parte da relação oficial. Então, solicitei a Daiane os livros das atas de 2008, 2009 e 2010. Nos livros constavam: i) as pautas das reuniões; ii) as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, e iii) as listas de presenças com as assinaturas dos conselheiros. Primeiro conferi com o Eduardo as reuniões realizadas no período de 2008 a 2010 e concluímos o que segue:

- a) em 2008, foram 7 reuniões ordinárias e 1 reunião extraordinária;
- b) em 2009, foram 9 reuniões ordinárias (com uma errata);
- c) em 2010, foram 7 reuniões ordinárias, até 15/10;
- d) até 12/10 (mais reuniões de 22/10 e 26/11) serão 9 reuniões ordinárias.

Ao todo, no período orçamentário de 2008 a 2010, serão 26 reuniões, sendo 25 ordinárias e 1 extraordinária. E depois verificamos que ainda faltavam atas em nossa base de dados – coletamos as atas faltantes com a ajuda do Guilherme que nos ofereceu cópias impressas e digitalização de documentos.

roteiros com questões que buscassem coletar discursos dos entrevistados sobre as subdimensões e dimensões. As baterias de questões talvez estejam muito longas, mas tentei abranger além do que a literatura recomenda os aspectos centrais definidos pelos regimentos internos do CDR e da SDR (aprovados em set/2009) sobre as dimensões e subdimensões da pesquisa. Será preciso coletar os regimentos antigos, pois o corte de pesquisa é de 2008 a 2010. Sobre as questões éticas da pesquisa relacionadas a participação dos sujeitos elaborei dois termos: um chamado de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e outro denominado Termo de Cessão de Uso (para imagens e gravações) que serão entregues aos entrevistados no momento da pesquisa. **Reflexões sobre o processo de participação, responsabilização e transparência no CDR:**

- 0 – Elaboração das pautas
- 1 – Pautas das Reuniões
- 2 – Atas de decisões CDR
- 3 – Execução Orçamentária e Financeira
- 4 – Relatórios de Gestão e Prestação de Contas

Participação – Entre 0-1 – verificar como as pautas são elaboradas e como as demandas chegam e são acrescentadas nas pautas (verificar se há debate e envolvimento prévio dos conselheiros e das conselheiras – afinal, quem monta a pauta de reuniões? Daiane)

Participação – Entre 1-2 – verificar os debates e conflitos e se ocorreram mudanças/alterações nas pautas (observar se o que estava na pauta foi aprovado, caracterizando uma espécie de

Código: OBS 6
Data: 20/10/10 – quarta-feira
Horário: das 15:00 as 19:00 horas
Tempo: sol, cerca de 28 graus
Local: sede da SDR Itajaí
Evento: Teste do Roteiro de Entrevista com o Diretor Geral (Arnaldo) e a Gerente de Administração e Finanças (Cleonice)
Observador: Mauro

Hoje fui cedo para Balneário Camboriú ministrar minhas aulas (apliquei a PROVA2 de Contabilidade Pública). Ao longo da aplicação da prova elaborei a estrutura desse Diário de Campo e finalizei os formulários TCU e TCLE. Depois de aplicar a prova fui para o hotel e me instalei. Na parte da tarde fui sozinho para a SDR em Itajaí. Estava determinado a realizar as primeiras entrevistas – escolhi os gestores. Testar o roteiro é fundamental para a validação dos dados coletados. A primeira entrevista foi realizada com a Cleonice, Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade. Logo após, foi a vez do Dinho, o Diretor Geral.

homologação);

Responsabilização – Entre 2-3 – verificar se entre as decisões do CDR e a execução orçamentária e financeira há projetos que não foram executados e verificar os motivos da não execução e se foram expostos esses motivos para o CDR;

Transparência – Entre 3-4 – verificar como são apresentadas as informações – relatórios de gestão e prestação de contas são apresentados ao longo do processo ou somente no final: quem solicita a prestação de contas? o que é apresentado? como é apresentado? quando e onde é apresentado? quem apresenta?

Após retorno à Florianópolis, 23:47h, mandei um e-mail para o Prof. Salm colocando-o a par das atividades realizadas nas visitas dos dias 14/10 e 15/10.

As primeiras entrevistas foram um pouco tensas tanto por parte dos entrevistados como por parte do entrevistador. Fiquei um pouco ansioso por não memorizar o roteiro que me pareceu a princípio um pouco extenso. Fiquei preocupado com a influência que possa ter tido nas respostas dos Gestores – não queria inviabilizar o material coletado a custo “tempo é dinheiro”. **A entrevista do Dinho foi um pouco tensa (ele pareceu estar desconfortável) – ele me disse no final, com o gravador desligado, que a SDR carecia de autonomia para a tomada de decisão?!?...** Mas quando cheguei no hotel e ouvi as entrevistas percebi que minha influência não foi tão marcante... fiz apenas alguns comentários para

Código: OBS 7

Data: 21/10/10 – quinta-feira

Horário: das 14:30 as 19:00 horas

Tempo: sol, cerca de 28 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Teste do Roteiro de Entrevista com a Secretária do CDR (Daiane) e reestruturação das planilhas de frequência dos Conselheiros e Conselheiras da CDR

Equipe de Pesquisa: Mauro e Eduardo

Observador: Mauro

Passei no Centro em Balneário Camboriú e peguei o Eduardo. Fomos para a SDR e no caminho a Daiane me ligou para confirmar a presença na reunião do CDR a se realizar no dia 22/10. Realizei a entrevista com a Daiane (Secretária do CDR) – a entrevista foi rápida e um tanto superficial, uma vez que a entrevistada parece não ter ficado muito a vontade para aprofundar os comentários sobre as questões – o Eduardo acompanhou a entrevista com a permissão da Daiane. Utilizei o roteiro dos gestores com a Daiane – talvez seja necessário fazer um roteiro adaptado para este caso. Logo após, eu e o Eduardo fizemos uma reestruturação das planilhas para registrar as frequências dos Conselheiros do CDR – pegamos novamente as pastas das atas com a Daiane e refizemos toda a planilha de registro a partir das atas que estavam nas pastas – mesmo assim, ainda não concluímos o trabalho. Também tiramos cópias de atas que faltavam em nossa base de dados (o site da SDR não está atualizado e faltam muitos dados e isso dificultou um pouco o levantamento das informações referentes a Pautas, Atas, Listas de Frequência dos Conselheiros e Convidados). Mas, com algum esforço, conseguimos elaborar uma nova planilha para registrar as frequências e organizamos nossa base de dados referentes aos registros das reuniões do CDR. No final do dia, na hora da saída,

“quebrar o gelo” – mesmo assim, preciso manter o controle e evitar fazer comentários que possam influenciar os entrevistados. Creio que tenha sido a tensão da “estréia”.

Confesso que estou um pouco cansado com relação à coleta de dados referente às Atas e Frequência dos Conselheiros – esta definição é fundamental para selecionar os entrevistados do CDR, mas não estou conseguindo chegar ao final. Aqui cabe uma reflexão – toda a organização relativa à preparação e registro das reuniões do CDR precisa ser repensada. A Daiane é muito dedicada, mas é necessário estruturar melhor os trabalhos de secretariado do CDR e sistematizar todo o processo para que as reuniões sejam mais efetivas em termos de participação. Tanto na organização prévia: a pauta, o local da reunião, o contato com os Conselheiros, como nos trabalhos de registro das reuniões: atas, listas de frequência de conselheiros e convidados. Também é necessário dar maior visibilidade para a sociedade por meio de divulgações externas, principalmente com a imprensa, para que as decisões do Conselho sejam conhecidas pelo público interno e externo de maneira focada e geral.

registramos algumas fotos da SDR.
No hotel passei a noite elaborando a apresentação da Pesquisa que seria realizada na reunião do CDR no dia seguinte. Terminei a apresentação perto das 2:30 da manhã. Mesmo cansado, fiz ainda algumas buscas e encontrei o Plano de Desenvolvimento Regional da SDR, elaborado em 2004 – o endereço eletrônico do PDR é:
spg.sc.gov.br/proj.parcerias/meu_lugar/SDRs/Itajai/17_pdr.htm

Código: OBS 8

Data: 22/10/10 – sexta-feira

Horário: das 08:00 as 12:30 horas

Tempo: nublado, cerca de 22 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: 8ª. Reunião do CDR - apresentação da pesquisa na Reunião do CDR e Observação de Reunião do CDR

Observador: Mauro

Pela manhã, tomei café, encerrei a conta no hotel e fui para a SDR. Fui um dos primeiros a chegar e estava um pouco ansioso. A Daiane me apresentou a Prefeita Luzia e tentei explicar para ela um pouco da pesquisa – sem muito sucesso.

A apresentação da pesquisa foi o primeiro assunto da pauta de reunião. Fiz uma apresentação bem direta e comuniquei aos Conselheiros(as) os objetivos da pesquisa. Ao final pedi a participação e me coloquei a disposição para tirar dúvidas. Fui bastante aplaudido pelos presentes (representantes políticos e da sociedade civil) Fique ao mesmo tempo surpreso e muito satisfeito com o resultado da apresentação. Creio que o Dinho, Diretor Geral que estava comandando a reunião no lugar do Secretário Gadotti, também tenha ficado satisfeito com a reação dos(as) Conselheiros(as). Parece que haverá receptividade para a realização da pesquisa. Ao final a Vice-Prefeita Dalva de Itajaí, o Vice-Prefeito Dalvesco de Balneário Camb., o Prefeito de Penha ?????? e a Prefeita Luzia de Camboriú e outros representantes políticos me convidaram para comparecer as respectivas Prefeituras.

Ter participado dessa primeira reunião do conselho foi muito importante, mas senti a falta de um roteiro para observação da reunião.

Ao retornar de Itajaí, fiz buscas eletrônicas e encontrei o seguinte: um roteiro para observação de reuniões de conselhos (ele é bem completo e envolve de maneira ampla o processo de realização da reunião) e acessei novamente o PDR da SDR de Itajaí pelo endereço eletrônico que havia encontrado.

Quanto ao roteiro, arqueei em minha pasta relativa à metodologia – ele servirá para realizar a próxima reunião do CDR marcada para 10/12.

Quanto ao PDR: imprimir e arqueei em minha pasta de documentos da pesquisa.

Preciso organizar melhor esta pasta de documentos da pesquisa – como sugestão:

Documentos Legais e Normativos: Legislação de criação das SDR's e seus CDR's, bem como os regimentos internos da SDR e do CDR – todas as versões (ver com Daiane).

Documentos de Gestão da SDR: PDR – PPA – LOA (Orçamento Anual) e Relatórios de Gestão e

Também conversei com a Vice-Presidente da FACISC de Itajaí, Maria Isabel Sandri, e com o Gerente Regional da Fazenda, o Sr. Ivo Zanoni, que se colocaram a disposição para contribuir com a pesquisa. Na sequência, a reunião transcorreu normalmente. Foram apresentados os projetos. Houve discussão acerca do projeto relativo à expansão da captura de atum pelos atuneiros. O Prefeito de Bombinhas se manifestou solicitando esclarecimentos quanto às questões ambientais. Uma das sócias da empresa explanou em defesa da ampliação da captura em função a possibilidade de maior exploração do mercado que poderá ser tomado por empresas estrangeiras se não houver investimentos pelas empresas da região. O Defeso também foi lembrado como algo que trouxe muitos benefícios para a manutenção da pesca na região (inclusive relativa à pesca de subsistência) – neste caso, ocorre o cumprimento das regras da legislação.

de Prestação de Contas – estes documentos deveriam ser elaborados, acompanhados e avaliados periodicamente pelo CDR de Itajaí.

Registros de Reunião do CDR: Pautas – Atas – Listas de Frequência dos Conselheiros e Convidados – Divulgação com a mídia (clipagem realizada pela assessoria de imprensa).

Código: OBS 9

Data: 26/10/10 – terça-feira

Horário: das 15:30 as 19:30 horas

Tempo: sol, cerca de 28 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Análise das atas, pautas e frequências

Observador: Mauro

Neste dia resolvi ir para a SDR novamente com o objetivo de fazer uma organização geral das planilhas relativas ao estudo das frequências dos Conselheiros(as). Solicitei novamente as pastas para a Daiane refiz todo o conjunto de planilhas, conferindo tudo novamente com as listagens das frequências registradas para cada reunião do CDR. Conferi também cada reunião realizada e o conjunto de Atas que foram encadernadas em um livro geral. Peguei com a Daiane todas as Pautas das reuniões realizadas no período de 2008 a 2010 (salvei em pasta de arquivo eletrônico no pendrive da pesquisa) e também aproveitei para conversar

Importante lembrar que as reuniões do CDR foram itinerantes ao longo do ano de 2010. Importante ver com a Daiane em quais municípios foram realizadas as reuniões. O estudo da frequência dos Conselheiros(as) é fundamental para a seleção dos entrevistados do CDR. Além disso, identificar as principais questões regionais que foram destaque na mídia também faz parte de um trabalho relevante para captar o interesse público e sua relação com as questões de desenvolvimento na região. O Samir me indicou um livro sobre clipagem de Luis Artur Ferrareto:

FERRARETO, E. K. ; FERRARETO, L. A.

	<p>com o Samir (estagiário da Assessoria de Comunicação) sobre o processo de clipagem realizado pela área de comunicação para as notícias de interesse da SDR. O objetivo é fazer um levantamento das principais questões regionais tendo como uma das fontes os trabalhos de clipagem da Assessoria de Comunicação.</p>	<p>Assessoria de imprensa - Teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Summus, 2009. 162 p.</p>
<p>Código: OBS 10 Data: 28/10/10 – quinta-feira Horário: das 15:30 as 19:30 horas Tempo: sol, cerca de 28 graus Local: sede da SDR Itajaí Evento: Análise das atas e frequências Observador: Mauro, Eduardo e Raquel</p>	<p>Eu e o Eduardo continuamos trabalhando na conferência das presenças dos Conselheiros nas reuniões do CDR, e a Raquel continuou com a análise dos projetos e dotações das atas. Neste dia conversei com o Secretário Gadotti e o Dinho. O Secretário me colocou que o seu estilo é investir em educação e na reforma das escolas de todos os municípios – solicitou um auxílio na elaboração da apresentação a reunião do CDR que deverá se realizar em 10-12-10. A Daiane comentou sobre a reunião de avaliação promovida pela SPG realizada em 27-10-2010 em Blumenau. Afirmou que nesta reunião foi repassado o Orçamento para 2011 aos Gestores e o Secretário irá entregar aos Conselheiros na última reunião do ano que ocorrerá em 26-11 ou 10-12. O Dinho também se referiu a essa reunião e disse que houve apresentação de um trabalho por um Professor da UNOESC, mas disse que o professor não foi objetivo (ele foi muito prolixo) – de acordo com a apresentação o trabalho do professor demonstrou que o orçamento não é discutido pelas SDR's e faz um comparativo em todas as Secretarias Regionais. Houve no final da tarde uma confraternização no auditório da SDR. O Secretário nos convidou e aproveitei a ocasião</p>	<p>Esse trabalho de conferência das presenças nas reuniões do CDR está bastante cansativo. Seria importante tornar este controle mais eficiência para facilitar o processo de análise periódica das frequências (apesar de ser um trabalho voluntário é fundamental a frequência dos Conselheiros(as) para a consecução dos objetivos do CDR).</p>

para conversar com o Patrick (contador da Fazenda Estadual que atua junto a SDR de Itajaí). Segundo o que me relatou o contador, o acompanhamento da execução orçamentária nos municípios é inexistente – não há informações de retorno para os membros do CDR. O problema está relacionado à decisão do CDR – quando os Conselheiros decidem não o fazem com base nos saldos orçamentários. A eles não é informado quanto a SDR dispõe em termos de saldos para gastar em diferentes projetos. Então, existe uma diferença entre o que é executado e o que é decidido pelo CDR. Mas após a decisão, e a disponibilização financeira do dinheiro pela fazenda, a execução é fiel e o relatório de prestação de contas reflete a execução. Segundo o Patrick parece que os Conselheiros não têm interesse nas informações orçamentárias e financeiras, mas colocou a dúvida: “é aquela história do ovo e da galinha: eles não querem a informação ou nós que não entregamos a informação?” Então, pedi para conversarmos sobre os relatórios de execução e ele ficou a disposição para conversarmos sobre o assunto.

Código: OBS 12

Data: 03/11/10 – quarta-feira

Horário: das 13:30 as 17:30 horas

Tempo: sol, cerca de 26 graus

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Elaboração das estatísticas de frequência repassadas para a Daiane, recuperação das Pautas de Reunião do CDR e entrevistas realizadas com Gestores da SDR de

Hoje fui cedo para Balneário Camboriú ministrar minhas aulas (orientei os grupos de trabalho sobre os índices do balanço financeiro e patrimonial). As 11:15 h dispensei a turma para realizar as atividades do trabalho final da disciplina. A Prefeita Luzia remarcou a entrevista para as 17:00h. Liguei para a Prefeitura para avisar que este horário não seria possível, pois teria que retornar a Fpolis e não gostaria de ter a pressão do

A entrevista com a Prefeita Luzia é estratégica – ela é a atual presidente da AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí que congrega os Prefeitos dos 11 municípios da região da foz do rio Itajaí. Com a realização dessa entrevista certamente terei o apoio institucionalizado da representante número 1 da AMFRI para realizar as entrevistas com os demais prefeitos – é a abertura necessária para ouvir a voz dos Prefeitos da

Itajaí.
Observador: Mauro

tempo na entrevista. Então, logo após eu e o Eduardo fomos à Prefeitura Municipal de Camboriú e conversamos pessoalmente com a Chefe de Gabinete. Deixei meu cartão e solicitei novo horário para 11/11, mas ela disse que a Prefeita estaria viajando no período de 08 – 12/11. Ficou de me ligar na semana após o retorno da Prefeita para marcarmos novo horário. Na parte da tarde fui sozinho para a SDR. Repassei para a Daiane as estatísticas de frequência dos Conselheiros e recuperei com ela os arquivos eletrônicos das pautas das reuniões do CDR - ela havia me enviou por e-mail (faltaram algumas pautas/ver no quadro de controle dos documentos). Neste dia fiz entrevistas com quatro gestores da SDR:

- Gerente de Projetos Especiais: Daniela;
- Gerente de Desenv. Sustentável: Marisa;
- Gerente de Planejamento: Jaqueline;
- Gerente de Turismo, Esporte e Cultura: Silvioirã.

As entrevistas foram muito boas – em média de 20 a 30 minutos cada. Apenas a do Gerente de Turismo, Esporte e Cultura foi mais demorada.

região!!!

Código: OBS 18

Data: 19/11/10 – quarta-feira

Horário: das 13:30 as 17:30 horas

Tempo: sol

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Entrevista com a Gerente de Saúde da SDR - Cláudia

Observador: Mauro

Neste dia fui para a SDR sozinho. Minha intenção era entrevistar a Gerente da Saúde da SDR – a Cláudia. Pedi ao gabinete do Secretário o contato com a Cláudia e verifiquei a possibilidade da entrevista. A Gerência da Saúde fica em um prédio próprio a cerca de três quarteirões da sede da SDR. A Cláudia foi muito cordial comigo. A entrevista foi muito boa, apesar de ela ter assumido recentemente o cargo de gerente. Ela comento comigo de sua filha Agatha – ex-aluna de

No retorno da entrevista com a Cláudia, encontrei o Dinho sentado na pracinha em frente à SDR conversando com o Vereador Elói Camilo da Costa, pai da Marisa, Gerente de Desenvolvimento Sustentável. Ele me apresentou o Vereador. Eu os cumprimentei e ofereci de presente ao Dinho o livro: As 21 leis irrefutáveis da liderança de John C. Maxwell. O Dinho assumiu desde o dia 15-11-10 a SDR de Itajaí – é o novo Secretário!

Balenário Camboriú. Falei sobre a dificuldade de realizar as transcrições e ela recomendou a sua filha – pedi que enviasse um e-mail. Após a entrevista ela me convidou para visitar as instalações da Gerência da Saúde – passei por todos os setores e conversei com as pessoas. Em um dos setores (controle de epidemias) um dos funcionários comentou sobre a AMFRI e o Célio (Diretor Administrativo da AMFRI) – me indicaram falar com o Célio e verificar a existência de estudos econômicos sobre a região.

Código: OBS 19

Data: 24/11/10 – quarta-feira

Horário: das 15:30 as 16:30 horas

Tempo: nublado

Local: sede da SDR Itajaí

Evento: Entrevista com a Gerente de Educação da SDR – Maria Alice

Observador: Mauro

Neste dia fui para a SDR sozinho. Estava marcada a entrevista com a Gerente de Educação da SDR – a Maria Alice. Aguardei ao lado da sala da gerente e tentei memorizar as perguntas para fazer uma entrevista mais dinâmica e menos cansativa para o entrevistado. Estava apreensivo, pois a questão era educação – um assunto sempre complexo de se tratar. A entrevista transcorreu muito bem. A Maria Alice demonstrou conhecimento das questões regionais relativas a educação e disse o principal problema relativo a educação está relacionada a capacitação e motivação do quando de professores – assunto sob o qual a SDR não tem autonomia para tomar decisões e alocar recursos do orçamento. Atualmente as ações da SDR se restringem a reformas físicas das escolas sem atingir o que ela considera fundamental – os Professores e também os Alunos (e suas famílias). Após desligar o gravador, Maria Alice me mostrou uma pesquisa sobre educação realizada pelas Nações Unidas e coordenada no Estado pelo Prof. Pazzeto que destaca a situação degradante em que

A Maria Alice já foi vereadora por Camboriú. E me relatou sua experiência em seu mandato quando o Prefeito era o Rolim???. Ela também disse que sua trajetória na profissão de educadora começou “de baixo” e passou pelos diversos cargos até chegar à gerência da SDR. Ela disse que gostaria de se capacitar – foi conversar em Fpolis com a atual direção da ENA, mas afirmou que a proposta da escola não é motivadora – ela não está preparada para “largar tudo” (gratificações de cargo e custos adicionais) e ir estudar. Ela possui mais de 30 anos de serviço público – conhece do que está falando.

se encontram principalmente os Professores da rede pública estadual. Ela também disse que a indicação das pessoas para a ocupação dos cargos e funções não se dá pelo comprometimento com uma causa, mas principalmente por questão político-partidária.

Código: OBS 20

Data: 25/11/10 – quinta-feira

Horário: das 9:30 as 10:30 horas

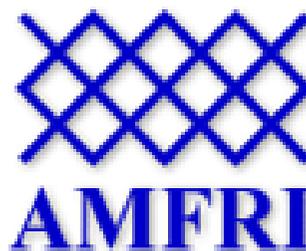
Tempo: sol com nuvens esparsas

Local: sede da AMFRI em Itajaí

Evento: Entrevista com o Célio José

Bernardino (Secretário Executivo da AMFRI) com a finalidade de apresentar a pesquisa a AMFRI

Observador: Mauro



**Associação dos Municípios
da Foz do Rio Itajaí**

A AMFRI é a Associação de Municípios da Foz do Rio Itajaí – congrega um colegiado de Prefeitos dos municípios acima apresentados no mapa, sendo importante observar que, à exceção dos municípios de Ilhota e Luiz Alves, os demais municípios integram a região administrativa da SDR de Itajaí. Inicialmente, o Célio se mostrou indiferente em relação à pesquisa e questionou o motivo pelo qual eu estava procurando a AMFRI – a entrevista começou tensa. Faltou apresentar um material mais estruturado sobre a pesquisa a ser realizada. Em determinado momento de nossa conversa ele disparou: “O que é a SDR hoje? Um *cabide de empregos!* Eu não sou contra a SDR, mas não concordo com o funcionamento atual da SDR. Por que a AMFRI não está presente no

O principal apoio à realização das obras para construção da atual sede da AMFRI foi do atual prefeito de Itajaí - Jandir Belini (PP). A AMFRI tem excelentes instalações!!!



CDR? Eu vejo que alguma coisa não está certa aí... É preciso que a AMFRI participe mais do processo como parceira da SDR. Nossa atuação é técnica e estamos dispostos a contribuir com o processo de desenvolvimento da região – não estamos sendo consultados, não estamos participando do processo. Se você comparar com outras regionais vai verificar que a relação entre as associações municipais e as SDR's são mais próximas e estão funcionando melhor...” Mas com minhas explicações sobre a possibilidade de contribuição da pesquisa para o aprimoramento do processo de descentralização e o desenvolvimento da região, ele considerou a pesquisa relevante. Disse que já havia apresentado a pesquisa na reunião do CDR, dia 22-10-10, e a Prefeita Luzia, atual presidente da AMFRI, estava presente neste dia e já tinha conhecimento da pesquisa. Então, o Célio forneceu um documento importante sobre o Desenvolvimento Regional – o PBDEE, elaborado em 1999 no governo de Esperidião Amim, e concedeu um espaço na assembleia dos prefeitos que seria realizada as 10:00h no dia seguinte 26-11-10. Agradei o espaço gentilmente aberto e disse que estaria presente na data e hora estabelecidas para realizar a apresentação da pesquisa na Assembleia Geral Ordinária dos Prefeitos da AMFRI.

Neste dia, na parte da tarde eu e o Eduardo fomos a Câmara de Vereadores de Balneário Camboriú para falar com o Vereador Dão Koedderman – ele estava participando da inauguração do presídio da região juntamente com outras autoridades locais e



Código: OBS 21

Data: 26/11/10 – sexta-feira

Tempo: sol com nuvens esparsas

Horário: das 10:00 as 11:00 horas

Local: sede da AMFRI em Itajaí

Evento: Apresentação da Pesquisa ao

Colegiado de Prefeitos da AMFRI

Horário: das 15:00 as 16:00 horas

Local: Câmara de Vereadores de Balneário

Camboriú

Evento: Entrevista com o Vereador Dão

Koeddermann (Secretário da SDR no período de 2005 a 2008)

Observador: Mauro

também o Secretário da SDR - o Dinho.

Marcamos a entrevista para o dia seguinte.

Foi realizada a apresentação da pesquisa na reunião da Assembléia dos Prefeitos com a presidência da Prefeita Luzia e a presença de 6 prefeitos dos 11 integrantes da associação. A Prefeita Luzia me apresentou ao colegiado e ressaltou a importância da pesquisa para região me concedendo em seguida a palavra. A apresentação foi muito boa – percebi que os Prefeitos ficaram atentos a apresentação e em muitos momentos concordavam com minhas colocações. Ao final agradei a todos e em especial ao Célio pelo espaço concedido e ele retribuiu com um aperto de mão amistoso na saída. Na parte da tarde, fui junto com o Eduardo a Câmara de Vereadores de Balneário Camboriú para entrevistar o Vereador Dão Koeddermann – ele foi Secretário da SDR de Itajaí no período de 2005 a 2008 (até 2005 não havia a descentralização orçamentária – o vereador foi o primeiro secretário da SDR de Itajaí com orçamento regionalizado: investimentos no período de 2005 a 2008 da ordem de 80 milhões de reais). A entrevista transcorreu muito bem, a não ser pelo fato da pilha do gravador ter terminado aos 7 minutos da entrevista, que teve duração de aproximadamente 1 hora (somente percebi no final). Apesar disso o vereador se mostrou disposto a fazer nova entrevista. Cabe destacar que o vereador demonstrou possuir conhecimento técnico acerca do processo orçamentário e fez comentários muito pertinentes e prudentes sobre o assunto.

Quando cheguei em casa no dia 26-11-10 fiz um resumo dos principais pontos da entrevista do vereador Koeddermann:

1. Modelo da descentralização veio para ficar é irreversível;
2. Orçamento não é discutido, mas o papel central do CDR é estabelecer prioridades para o desenvolvimento da região;
3. Problema da “concorrência” entre a SDR e a AMFRI: eu fui ao Célio e me coloquei a disposição para a AMFRI trabalhar em parceria com a SDR, mas não houve disposição – a AMFRI não quis participar do processo;
4. O Célio é contra a SDR – o problema ocorreu quando os municípios de Luis Alves e Ilhota foram para outra região administrativa, então ele sentiu a importância da SDR – os municípios terão que trabalhar com outras agências;
5. Algumas falhas podem ser apontadas: muitas SDR’s foram abertas e desarticulação entre a SDR e os Prefeitos/AMFRI;
6. Os vereadores ainda não se integraram ao processo – não “caiu a ficha” ainda;
7. O PARLAMFRI é uma grande idéia para dar força política aos projetos regionais, mas a falta de engajamento dos vereadores pode comprometer sua manutenção – não há recursos;

8. No início do processo os Prefeitos ficaram ainda presos a tradicional peregrinação ao gabinete do Governador e intermediação com os Deputados Estaduais – no primeiro caso houve um certo avanço, mas no segundo caso ainda existe certa dependência aos Deputados Estaduais;
9. Os Prefeitos ainda não entenderam que precisam pensar sobre as questões regionais e não olhar para o seu próprio município – se o município quer atender a sua demanda interna deve buscar na secretaria central uma fatia do orçamento geral (quota estadual) – o orçamento regional deve atender apenas às questões regionais;
10. Eu tentei fazer o CDR priorizar as questões e a SDR faria o orçamento regional;
11. A sociedade civil se aproxima somente se ela vê o resultado, se ela não vê ela se afasta;
12. Os comitês temáticos foram criados para fazer a análise técnica;
13. A AMFRI foi convidada a participar do CDR e também dos comitês técnicos;
14. Temos que estabelecer a região metropolitana para discutirmos as questões regionais.

Código: OBS 22

Data: 06/12/10 – segunda-feira

Horário: das 9:00 as 11:00 horas

Tempo: sol com nuvens esparsas

Com a intermediação da Sra. Mirian, Secretária do Gabinete da Reitoria da UNIVALI, foi marcada a entrevista com Reitor Prof. Mário Cesar dos Santos. Na chegada a Universidade fui muito bem

A visão do Prof. Mário acerca das atividades do CDR foi firme e transparente. O entrevistado colocou o seu posicionamento e ponto de vista como representante dos interesses da comunidade

Local: Reitoria da UNIVALI em Itajaí
Evento: Entrevista com o Reitor da UNIVALI
Prof. Mário Cesar dos Santos
Observador: Mauro

recebido pela Mirian que logo me encaminhou a sala do Prof. Mário. A entrevista iniciou às 9:10 e terminou às 10:10 – 1 hora de entrevista, conforme informado para o entrevistado. O Prof. Mário demonstrou disposição para realizar a entrevista e interesse em participar.



universitária da UNIVALI. A Universidade é uma das mais importantes instituições de ensino superior do Estado de Santa Catarina e tem grande reconhecimento na região e no país. O Reitor ressaltou as duas vertentes de concepção de desenvolvimento regional em conflito na região: a vertente das micro-regiões homogêneas (com a criação de associações de municípios – como a AMFRI) e a vertente institucionalista das SDR's, implementada pelo governo de Luiz Henrique da Silveira. Sendo que sua posição é mais favorável a concepção das micro-regiões homogêneas. Talvez seja por este motivo que o Plano de Desenvolvimento Regional seja de difícil de concretização e implementação.

APÊNDICE B – Roteiro de Observação das Reuniões do CDR de Itajaí

Reunião de 22-10-2010

PONTOS DE OBSERVAÇÃO	DESCRIÇÕES DA OBSERVAÇÃO	REFLEXÕES SOBRE A OBSERVAÇÃO
<u>Frequência dos Conselheiros:</u> analisar a frequência dos Conselheiros . Quais os segmentos mais assíduos?	No dia da reunião constatou-se que a frequência dos Conselheiros foi moderada, com a maior presença dos representantes de associações e prefeitos.	Está sendo realizado um estudo específico da frequência dos Conselheiros com a categorização por segmento – este estudo será fundamental para selecionar os(as) Conselheiros(as) que serão selecionados(as) para as entrevistas
<u>Construção das Pautas de Reuniões:</u> se as pautas das reuniões foram construídas com todos os conselheiros; se o Secretário da SDR permitiu incluir assuntos; se há Secretaria ou Comitê executivo.	As pautas das reuniões são elaboradas pela Secretaria Executiva e não há participação dos conselheiros para a inclusão de novos itens na pauta, apesar de que o Secretário da SDR parece não interferir nessa possibilidade.	Um destaque deve ser dado ao tempo entre a elaboração e a divulgação das pautas – o tempo destinado para esse processo não permite o envolvimento prévio dos Conselheiros(as) para que estes possam “estudar” as pautas. A definição das pautas se dá pelas gerências da SDR que se reúnem com os Comitês Temáticos de cada área dita finalística (ver regimento interno).
<u>Discussões e aprovação das propostas:</u> se foram discutidas intensamente, com a formação de comissões de estudo e análise ou se foram decididas “às pressas”; perceber quais foram os segmentos mais atuantes, participantes do debate, aqueles que mais se manifestaram durante as discussões.	As decisões são tomadas a partir da análise técnica realizada por um Comitê Temático, sendo que os segmentos mais atuantes nos debates estão relacionados com as temáticas discutidas. Porém, mais uma vez parecem ser os prefeitos e associações (comerciais, industriais e de serviços) que têm mais voz nos debates.	As discussões não parecem ser intensas – os(as) Conselheiros(as) parecem se apoiar muito nas análises técnicas do Comitê Temático. As discussões parecer ficar na superficialidade e as informações orçamentárias e financeiras relativas ao acompanhamento da execução orçamentária parecem não fazer parte dos debates – e quando mencionadas são colocadas de maneira geral sem observar o impacto orçamentário/financeiro.
<u>Aprovação das propostas relacionadas à aplicação e destinação de dinheiro público:</u> analisar se essas propostas foram aprovadas após intenso debate, e estudo em comissões; ou se foram aprovadas sem a criação de mecanismos de fiscalização e controle.	As propostas relacionadas à aplicação e destinação de dinheiro público são incluídas na pauta de reunião a partir da análise prévia de um Comitê Temático que estuda a pertinência da proposta e emite o seu parecer sobre o pleito.	Um destaque deve ser dado a este estudo – é importante verificar se o Comitê Temático possui mecanismos de controle da aplicação e destinação do dinheiro público – controle da descentralização dos créditos orçamentários. Em entrevista o Conselheiro Prof. Mário afirmou crer que os Comitês Temáticos realizem a verificação acerca

<p><u>Apresentação de propostas:</u> quais foram as propostas mais apresentadas por segmentos. Quem foram os segmentos que mais apresentaram propostas. Quais os assuntos e temas mais apresentados em forma de propostas (se foram propostas de caráter financeiro, campanhas, etc).</p>	<p>A análise das pautas de reunião revela que os grupos de conteúdos da execução orçamentária e financeira deliberados pelo CDR são os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projetos Convênios (Prefeituras); - Projetos PRODEC; - Projetos PRO-EMPREGO; - Projetos SEITEC; - Projetos Saúde; - Projetos Convênio BADESC (financiamentos). 	<p>das questões técnicas do orçamento.</p> <p>Todas as propostas apresentadas têm a dotação orçamentária definida pelo proponente – é preciso conferir nas atas essas categorias. Estas propostas estão relacionadas aos programas de incentivos fiscais, de geração de emprego e renda de financiamento das prefeituras pelo BADESC e convênios com as prefeituras.</p>
<p><u>Intervenção dos conselheiros:</u> intervenções são todas as manifestações feitas pelos conselheiros durante as reuniões. Analisar a natureza destas intervenções: se foram informes, denúncias de irregularidades, propostas, questionamentos, discordância de alguma ação ou posição do governo, reclamação.</p>	<p>As intervenções dos Conselheiros estão mais relacionadas com informes e questionamentos gerais acerca das propostas – não houve um aprofundamento dos debates com discordâncias muito incisivas (conflitos declarados).</p>	<p>Parece que se houver algum conflito este permanece velado e não se manifesta nas reuniões do CDR. A Conselheira Maria Izabel Sandri colocou em sua entrevista que parece que os posicionamentos não são marcados em função de possíveis constrangimentos que possam vir a causar desconfortos entre os pares do CDR – o clima de harmonia pode estar ocultando conflitos de opiniões ou mesmo evitando desgastes relacionados à divergências políticas na região. O CDR não tem essa característica.</p>
<p><u>Denúncias de irregularidades:</u> analisar se houve denúncias de irregularidades, envolvendo, principalmente, recursos públicos, e de outra natureza. Analisar quais as medidas tomadas pelo Executivo após receber as denúncias e qual a posição dos Conselheiros frente às mesmas, ou seja, se houve alguma medida no sentido de apurá-las ou se foram proteladas.</p>	<p>Não houve denúncias de irregularidades.</p>	
<p><u>Prestação de contas:</u> analisar como aconteceram as prestações de contas (trimestrais e anuais) do Executivo aos Conselheiros. Se houve debates, discordâncias, questionamentos,</p>	<p>Não existem reuniões específicas para a prestação de contas (trimestrais e/ou anuais) e também não foram identificadas comissões de análise e verificação das contas e da execução dos gastos públicos.</p>	<p>Não foram identificadas reuniões de prestação de contas (trimestrais e/ou anuais) – apenas existe o envio trimestral ao TCE (controle externo) por meio do sistema esfinge dos módulos relacionados a execução orçamentária e financeira do</p>

contestação pública por parte dos Conselheiros. Se foram criadas comissões de análise e verificação das contas e da execução dos gastos públicos.

Participação dos conselheiros na elaboração do orçamento: se o Conselheiro, em sua área de atuação, participou efetivamente ou se o gestor proporcionou as condições para que os Conselheiros participassem da elaboração da peça orçamentária. Se houve a formação de comissões de estudo e acompanhamento da peça orçamentária.

Não há participação dos(as) Conselheiros(as) na elaboração do Orçamento Regionalizado, sendo que a gestão não parece proporcionar essa possibilidade. O Orçamento Regional é elaborado pela Secretaria de Planejamento (secretaria setorial) e “repassado” aos Gestores da SDR em reuniões específicas (ver a reunião realizada em 27-10-2010 pela SPG).

Audiências públicas: se houve solicitações de audiências públicas, seminários ou encontros que visassem o diálogo entre conselheiros e sociedade.

Não foi identificada essa prática complementar às reuniões do CDR envolvendo o debate com a sociedade por meio de audiências públicas, seminários e encontros.

orçamento da SDR. Não há o acompanhamento pelo CDR da execução orçamentária e financeira e respectiva prestação de contas. Houve a elaboração de um Relatório de Avaliação compreendendo o período de 2003 a 2009, mas esse relatório apenas destacou os investimentos realizados sem considerar o conjunto das receitas (fontes) e despesas (gastos).

A elaboração do orçamento regional é centralizada – as prioridades orçamentárias para a região parecem ser definidas de maneira centralizada. Os Conselheiros(as) entrevistados(as) comentaram sobre essa reunião da SPG, mas disseram que foi apenas um “repasso” de informações técnicas (muitas planilhas) sem a realização do debate necessário. Mas eles também não reagiram - talvez seja a falta do PDR!!! A inexistência de um PDR tem como decorrência a falta de estabelecimento de prioridades orçamentárias por parte da SDR e a conseqüente falta de participação do CDR na elaboração do orçamento regionalizado.

O Conselheiro Jorge Malrburg da EPAGRI mencionou em entrevista a necessidade de seminários ou encontros para a realização de discussões sobre os assuntos tratados – apesar de que sua colocação parece que se restringia aos Conselheiros

APÊNDICE C – Quadro de Controle dos Documentos

ANO	REGIMENTO INTERNO CDR	REUNIÕES	PAUTAS	ATAS	REGIMENTO INTERNO SDR	PDR e OR	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	PRESTAÇÃO DE CONTAS
2008	Versão – Decreto 4513 de 29/06/2006	7 Reuniões Ordinárias 1 Reunião Extraordinária	8 Pautas	8 Atas	Versão – Decreto 4514 e 4515 de 29/06/2006	1 PDR revisado e 1 Orçamento Regional aprovado em 2007	Relatórios do Sistema da Fazenda Estadual “antigo”	--
2009	Versão – Decreto 4513 de 29/06/2006 Nova Versão – Decreto 2639 de 22/09/2009	9 Reuniões Ordinárias	9 Pautas	9 Atas	Versão – Decreto 4514 e 4515 de 29/06/2006 Nova Versão – Decreto 2641 de 22/09/2009	1 PDR revisado 1 Orçamento Regional aprovado em 2008	Relatórios do Sistema da Fazenda Estadual SIGEF	Relatório de Avaliação – período 2003 a 2009
2010	Versão – Decreto 2639 de 22/09/2009	9 Reuniões Ordinárias	9 Pautas	9 Atas	Versão – Decreto 2639 de 22/09/2009	1 PDR revisado 1 Orçamento Regional aprovado em 2009	Relatórios do Sistema da Fazenda Estadual SIGEF	--
Total	2 Regimentos	26 Reuniões	26 Pautas	26 Atas	2 Regimentos	1 PDR atual e 3 Orçamentos Regionais	De acordo com as transferências realizadas	1 Relatórios de Avaliação
Fontes	Secretaria Executiva do CDR Legislação Estadual	Secretaria Executiva do CDR Atas e Listas de Frequencia	Secretaria Executiva do CDR Pasta Física e Eletrônica	Secretaria Executiva do CDR Pasta Física e Eletrônica	Secretaria Executiva do CDR Legislação Estadual	Gerência Administrativa e Financeira	Gerência Administrativa e Financeira SIGEF	Gerência Administrativa e Financeira

APÊNDICE D – Quadro de controle das Entrevistas

GESTORES DA SDR	NOME	TRANSCRIÇÃO	SITUAÇÃO
Diretor Geral (Secretário em Exercício – período nov./dez./2010)	Arnaldo Schmidt Neto	SIM	Realizada
Assessoria de Comunicação	Luciano Sens	Sem gravação	Realizada
Órgãos das Atividades-Meio	---	---	---
Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade (controle interno)	Cleonice W. Monteiro Berejuk	SIM	Realizada
Gerência de Planejamento e Avaliação	Jaqueline Rebello Rosa	SIM	Realizada
Gerência de Tecnologia da Informação	Rosete Dionísio de Souza	SIM	Realizada
Órgãos das Atividades Finalísticas	---	---	---
Gerência da Saúde	Cláudia	SIM	Realizada
Gerência da Educação	Maria Alice Pereira	SIM	Realizada
Gerência de Projetos Especiais	Daniela Oliveira Zanchi	SIM	Realizada
Gerência de Turismo, Cultura e Esporte	Silvioirã dos Santos	SIM	Realizada
Gerência de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura	Marisa da Costa	SIM	Realizada
PRESIDENTE E SECRETÁRIA DO CDR	NOME	TRANSCRIÇÃO	SITUAÇÃO
Presidente do CDR (2008-2010)	Gilberto Antônio Gadotti	Sem gravação	Realizada
Secretária do CDR	Daiane de Oliveira	SIM	Realizada
COMITÊS TEMÁTICOS (5)	---	---	---
Gerente da Fazenda Estadual	Ivo Zanoni	SIM	Realizada
Gerente Regional da EPAGRI	Jorge Luiz Malburg	SIM	Realizada
Gerência da Saúde	Cláudia	SIM	Realizada
Gerência de Turismo, Cultura e Esporte	Silvioirã dos Santos	SIM	Realizada
Sociedade Civil 2008-2010	Maria Izabel Pinheiro Sandri	SIM	Realizada

CONSELHEIROS DO CDR	NOME	TRANSCRIÇÃO	SITUAÇÃO	FREQUÊNCIA
BALNEÁRIO CAMBORIÚ	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Rubens Spernau	---	---	Frequência 19%
Câmara de Vereadores 2008	Iolanda Achutti	---	Não Realizada	Frequência 63%
Prefeito Municipal 2009-2010	Edson Renato Dias (representado pelo vice)	---		Frequência 13%
Câmara de Vereadores 2009-2010	Moacir Schmidt	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Antônio José Moreira	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2009-2010	Carlos Haacke Júnior	---	Não Realizada	Frequência 41%
Sociedade Civil 2009-2010	Cimélio Marcos Pereira	---	Não Realizada	Frequência 41%
BALNEÁRIO PIÇARRAS	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Leonel José Martins	---		Frequência 19%
Câmara de Vereadores 2008	Rogério de Lima	---		Frequência 13%
Prefeito Municipal 2009-2010	Umberto Luiz Teixeira	SIM	Realizada	Frequência 82 %
Câmara de Vereadores 2009-2010	Oscar Francisco Pedrosa	SIM	Realizada	Frequência 59%
Sociedade Civil 2008	Eliana Briguete Fleith	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Leandra Flores	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2009-2010	Luiz Antônio Silvestre	SIM	Realizada	Frequência 41%
Sociedade Civil 2009-2010	Rogério Lima	SIM	Realizada	Frequência 35%
BOMBINHAS	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Júlio César Ribeiro	---		Frequência 19%
Câmara de Vereadores 2008	Edson Tridapalli	---		Frequência 13%
Prefeito Municipal 2009-2010	Manoel Marcílio dos Santos	SIM	Realizada	Frequência 82%
Câmara de Vereadores 2009-2010	Edson Tridapalli	SIM	Realizada	Frequência 53%
Sociedade Civil 2008	Adriano Sesta	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	João Gonzaga Ribeiro	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2009-2010	Antônio Cotrin	---		Frequência 19%
Sociedade Civil 2009-2010	Francisco Maciel	SIM	Realizada	Frequência 59%
CAMBORIÚ	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Edson Olegário	Faleceu		Frequência 38%
Câmara de Vereadores 2008	Pedro Paulo Lorencetti	---		Frequência 13%
Prefeito Municipal 2009-2010	Luzia Loudes Coppi Mathias	---	Não Realizada	Frequência 100%

Câmara de Vereadores 2009-2010	Alcione Teixeira	---	Não Realizada	Frequência 41%
Sociedade Civil 2008	Eriberto Rocha	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2008	Alfredo Collt Moraes	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2009-2010	Nelson Heriberto	SIM	Realizada	Frequência 59%
Sociedade Civil 2009-2010	Ivan Paranhos	---	Não Realizada	Frequência 65%
ITAJAÍ (cidade sede da SDR)	---	---	---	---
Câmara de Vereadores 2008	Paulo Manoel Vicente	---		Frequência 0%
Prefeito Municipal 2009-2010	Jandir Bellini (representado pelo vice)	---		Frequência 10%
Câmara de Vereadores 2009-2010	Luiz Carlos Pisseti	---		Frequência 6 %
Sociedade Civil 2008-2010	Maria Izabel Pinheiro Sandri	SIM	Realizada	Frequência 80%
Sociedade Civil 2008-2010	Prof. Mário Cesar dos Santos	SIM	Realizada	Frequência 29%
ITAPEMA	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Clovis Jose da Rocha	---		Frequência 0%
Câmara de Vereadores 2008	Carlos Eduardo Vieira (jun/dez/2008) Ayrton Justino da Silva Jr. (2007-mai/2008)	---		Frequência 0%
Prefeito Municipal 2009-2010	Sabino Bussanello	SIM	Realizada	Frequência 76%
Câmara de Vereadores 2009-2010	Nilza Nilda Simas Ribeiro	SIM	Realizada	Frequência 35%
Sociedade Civil 2008	Eloá Dal Bello Ely	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Celso Luiz Sens	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2009-2010	Mário Luiz Rambo	---		Frequência 18%
Sociedade Civil 2009-2010	Maria Luiza Olinger	---		Frequência 12%
NAVEGANTES	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Adherbal Ramos Cabral	---		Frequência 19%
Câmara de Vereadores 2008	Alcídio Reis Pera	---		Frequência 0%
Prefeito Municipal 2009-2010	Roberto Carlos de Souza	SIM	Realizada	Frequência 100%
Câmara de Vereadores 2009-2010	João Batista da Silva	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Joel Gervásio de Souza	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Bruno Miguel A. Gomes	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2009-2010	José Gonzaga dos Santos	Faleceu		Frequência 65%
Sociedade Civil 2009-2010	Samuel Viane Paganelli	---		Frequência 19%

PENHA				
	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Julcemar Alcir Coelho	---		Frequência 0%
Câmara de Vereadores 2008	Nicélio Assi Veloso	---		Frequência 13%
Prefeito Municipal 2009-2010	Evandro Eredes dos Navegantes	---	Não Realizada	Frequência 100%
Câmara de Vereadores 2009-2010	José Antônio Bastos	---	Não Realizada	Frequência 47%
Sociedade Civil 2008	Valdirene M. de M. Pscheidt	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2008	João Luiz Coelho	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2009-2010	Antônio Vadislau Bentoldi	---		Frequência 6%
Sociedade Civil 2009-2010	Alfredo Missfeld			Frequência 12%
PORTO BELO				
	---	---	---	---
Prefeito Municipal 2008	Albert Stadler	---		Frequência 13%
Câmara de Vereadores 2008	Leocliedes Vansin	---		Frequência 0%
Prefeito Municipal 2009-2010	Albert Stadler	SIM	Realizada	Frequência 88%
Câmara de Vereadores 2009-2010	Joel Orlando Lucinda	SIM	Realizada	Frequência 29%
Sociedade Civil 2008	Antônio Carlos Lopes	---		Frequência 0%
Sociedade Civil 2008	Pedro Micheluzzi	---		Frequência 13%
Sociedade Civil 2009-2010	Marcos Viana Guimarães	SIM	Realizada	Frequência 53%
Sociedade Civil 2009-2010	Antônio Carlos Lopes	SIM	Realizada	Frequência 35%

APÊNDICE E – Roteiro de Entrevistas com Conselheiros e Membros de Comitês Temáticos do CDR de Itajaí

DADOS GERAIS DA ENTREVISTA	PERFIL DO CONSELHEIRO/MEMBRO COMITÊ
DATA: ____/____/_____ LOCAL: _____ HORA: ____:_____ DURAÇÃO: _____ NOME DO ENTREVISTADO: _____ _____ IDADE: _____ GÊNERO: M () F () GRAU DE ESCOLARIDADE: SUPERIOR INCOMPLETO () SUPERIOR COMPLETO () ÁREA: _____ PÓS-GRADUAÇÃO () RENDA (SM): 1 A 3 () - 3 A 5 () - + DE 5 () CÓDIGO DA ENTREVISTA: EC - N. _____	TIPO DE REPRESENTAÇÃO: TITULAR () - SUPLENTE () PREFEITO () - PRESIDENTE DE CÂMARA () SOCIEDADE CIVIL () – ADM. PÚBLICA () MUNICÍPIO: _____ SEGMENTO QUE REPRESENTA: _____ ÁREA DA ADM. PÚBLICA: _____ VÍNCULO PARTIDÁRIO: _____ OUTROS VÍNCULOS: _____ PERÍODO DE REPRESENTAÇÃO: INÍCIO: ____/____/_____ TÉRMINO: ____/____/_____ FREQUÊNCIA NAS REUNIÕES: _____

ROTEIRO	INSTRUÇÕES E MENSAGENS	COMENTÁRIOS
BATERIA I – REPRESENTAÇÃO 1. Qual a sua percepção sobre a função do CDR?	PALAVRAS-CHAVE: FUNÇÃO DO CDR (Para que serve?) REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE	

<p>2. Como você vê a representação da sociedade civil dentro do CDR?</p> <p>3. Qual a sua opinião com relação às regras de representação do CDR?</p> <p>4. Como você vê a função do Conselheiro?</p> <p>5. Você realizou treinamento para participar do CDR?</p> <p>6. Na sua opinião, quem Você representa? Como Você se relaciona com seus representados?</p> <p>7. Como é o seu relacionamento com os demais Conselheiros?</p> <p>8. Qual a sua compreensão sobre a representação no CDR? Qual o significado da representação?</p>	<p>CIVIL REGRAS DE REPRESENTAÇÃO</p> <p>FUNÇÃO DO CONSELHEIRO (Qual o papel?) TREINAMENTO PARA PARTICIPAÇÃO ARTICULAÇÃO COM OS REPRESENTADOS ARTICULAÇÃO COM DEMAIS REPRESENTANTES</p> <p>SIGNIFICADO DA REPRESENTAÇÃO (Qual o sentido da representação no CDR?)</p>	
<p>BATERIA II – DELIBERAÇÃO: debate e decisão</p> <p>9. Como ocorre a definição e a divulgação da pauta de reunião do CDR?</p> <p>10. Você conhece o orçamento regionalizado da SDR?</p> <p>11. Você solicita a inclusão de informações na pauta de reunião do CDR para o acompanhamento da execução do orçamento regionalizado?</p> <p>12. Os gestores da SDR apresentam e discutem o orçamento regionalizado nas reuniões do CDR?</p>	<p>PALAVRAS-CHAVE:</p> <p>PAUTAS DE REUNIÃO - (É prévia?) ORÇAMENTO REGIONALIZADO - OR (Conhece?) INCLUSÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE OR GESTORES APRESENTAM O OR GESTORES PROPÕEM DISCUSSÃO SOBRE O OR</p>	

<p>13. Como Você vê as propostas e debates nas reuniões do CDR sobre a priorização de projetos e ações estratégicas para o desenvolvimento regional?</p> <p>14. Você participou da elaboração do plano de desenvolvimento regional?</p> <p>15. Como você vê os debates nas reuniões do CDR sobre a alocação dos recursos do orçamento regionalizado?</p> <p>16. Você utiliza as informações da execução orçamentária e financeira nas deliberações do CDR sobre a alocação do orçamento regionalizado?</p> <p>17. Você acompanha o andamento da execução orçamentária e financeira do orçamento regionalizado nas reuniões do CDR?</p> <p>18. Você solicita auxílio de comitês temáticos para a formulação de propostas para o orçamento regionalizado?</p> <p>19. Você avalia os resultados da execução do orçamento regionalizado tendo como base informações orçamentárias e financeiras disponibilizadas pela SDR?</p> <p>20. Você delibera sobre a elaboração do orçamento regionalizado nas reuniões do CDR?</p> <p>21. O que Você poderia dizer sobre a participação dos conselheiros no controle do orçamento regionalizado?</p>	<p>PROPOSTAS E DEBATES SOBRE PROJETOS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL</p> <p>PROPOSTAS E DEBATES SOBRE O OR USO DE INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO DO OR ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO OR</p> <p>SOLICITAÇÕES AOS COMITÊS TEMÁTICOS</p> <p>AValiaÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO OR</p> <p>DELIBERAÇÃO RELATIVA A ELABORAÇÃO DO OR</p> <p>PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE DO OR</p>	
---	---	--

<p>BATERIA III – DELIBERAÇÃO: informação</p> <p>22. Você acesso às informações para o acompanhamento da execução do orçamento regionalizado?</p> <p>23. As informações necessárias ao controle e acompanhamento da execução do orçamento regionalizado são disponibilizadas pela SDR? De que maneira?</p> <p>24. Como Você obtém informações e esclarecimentos sobre o andamento da execução orçamentária e financeira do orçamento regionalizado? Nas reuniões ou fora delas?</p> <p>25. Você considera importantes as informações sobre a execução do orçamento regionalizado?</p>	<p>PALAVRAS-CHAVE:</p> <p>ACESSO E DISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO OR</p> <p>OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS SOB O ANDAMENTO DA EXECUÇÃO DO OR – NAS REUNIÕES OU FORA?</p> <p>INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DO OR SÃO IMPORTANTES?</p>	
---	---	--

ENCERRAMENTO:

AGRADECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

MATERIAL SERÁ POSTO A DISPOSIÇÃO APÓS A TRANSCRIÇÃO

APÊNDICE F – Roteiro de Entrevistas com Gestores da SDR de Itajaí

DADOS GERAIS DA ENTREVISTA	PERFIL DO GESTOR
DATA: ____/____/_____ LOCAL: _____ HORA: ____:_____ DURAÇÃO: _____ NOME DO ENTREVISTADO: _____ IDADE: _____ GÊNERO: M () F () GRAU DE ESCOLARIDADE: SUPERIOR INCOMPLETO () SUPERIOR COMPLETO () ÁREA: _____ PÓS-GRADUAÇÃO () RENDA PESSOAL (SM): 1 A 3 () - 3 A 5 () - + DE 5 () CÓDIGO DA ENTREVISTA: EG – N. _____	FUNÇÃO OCUPADA: _____ TEMPO DE SERVIÇO NA FUNÇÃO: INÍCIO: ____/____/_____ TÉRMINO: ____/____/_____ EXERCEU OUTRAS FUNÇÕES NA SDR? NÃO () – SIM () FUNÇÃO: _____ PERÍODO: _____ FUNÇÃO: _____ PERÍODO: _____ FUNÇÃO: _____ PERÍODO: _____ EFETIVO () - COMISSIONADO () VÍNCULO PARTIDÁRIO: _____ OUTROS VÍNCULOS: _____

ROTEIRO	INSTRUÇÕES E MENSAGENS	COMENTÁRIOS
BATERIA I – RESPONSABILIZAÇÃO 1. Você considera a SDR uma agência de desenvolvimento regional ? Por quê? 2. Como ocorre a elaboração do plano de desenvolvimento regional ? Quem participa da elaboração do plano de desenvolvimento regional?	PALAVRAS-CHAVE: SDR - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	

<p>3. Como você vê a participação dos conselheiros na elaboração e implementação do plano de desenvolvimento regional?</p> <p>4. Na sua opinião, as metas do governo do Estado estão em sintonia com as necessidades de desenvolvimento da região?</p> <p>5. Como você vê a responsabilização da execução do orçamento regionalizado pela SDR?</p> <p>6. Na sua opinião, as decisões CDR quanto a descentralização dos créditos orçamentários são executadas integralmente pela SDR?</p> <p>7. Como Você vê a estrutura da SDR para realizar ações de descentralização e fomentar o desenvolvimento regional com a participação da sociedade civil?</p> <p>8. Como você vê a participação dos conselheiros no controle da execução do orçamento regionalizado?</p> <p>9. Como a SDR controla a execução do orçamento regionalizado?</p> <p>10. Os Conselheiros são treinados para participar das reuniões de deliberação do CDR?</p> <p>11. Como ocorre a relação entre a SDR e o CDR?</p> <p>12. Como Você percebe a articulação da SDR com as demais Secretarias Setoriais?</p> <p>13. O que você poderia dizer sobre a</p>	<p>SINTONIA DAS METAS DO GOVERNO DO ESTADO COM AS NECESSIDADES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO</p> <p>DECISÕES DO CDR SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO DO CRÉDITO OR SÃO EXECUTADAS INTEGRALMENTE PELA SDR (Quais são os entraves?)</p> <p>ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA DA SDR</p> <p>PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NO CONTROLE DO OR</p> <p>TREINAMENTO DOS CONSELHEIROS PARA PARTICIPAR REUNIÕES</p> <p>ARTICULAÇÃO DA SDR COM O CDR</p> <p>ARTICULAÇÃO DA SDR E DEMAIS SECRETARIAS SETORIAIS</p> <p>A EXECUÇÃO DO OR – O QUE DESTACAR?</p>	
---	---	--

<p>execução orçamentária e financeira do orçamento regionalizado?</p>		
<p>BATERIA II – TRANSPARÊNCIA: comunicação</p> <p>14. Como ocorre a comunicação entre a SDR e o CDR?</p> <p>15. Como ocorre a comunicação ao CDR das informações relacionadas à execução do orçamento regionalizado?</p> <p>16. Quais são as formas de comunicação utilizadas pela SDR para informar os conselheiros sobre o andamento da execução do orçamento regionalizado?</p> <p>17. Como Você vê a divulgação das decisões do CDR sobre as prioridades definidas para o orçamento regionalizado?</p> <p>18. Como Você percebe a transparência das informações relacionadas à execução do orçamento regionalizado aos municípios que compõem a região administrativa da SDR?</p>	<p>PALAVRAS-CHAVE:</p> <p>COMUNICAÇÃO ENTRE SDR E CDR COMUNICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO DO OR FORMAS DE COMUNICAÇÃO UTILIZADAS PELA SDR PARA INFORMAR OS CONSELHEIROS SOBRE A EXECUÇÃO DO OR</p> <p>DIVULGAÇÃO DAS DECISÕES DO CDR PARA A SOCIEDADE – EXISTE VISIBILIDADE?</p> <p>TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS A EXECUCÇÃO DO OR AOS MUNICÍPIOS</p>	
<p>BATERIA III – TRANSPARÊNCIA: informação</p> <p>19. Como Você vê a utilização das informações da execução orçamentária e financeira nas deliberações do CDR?</p> <p>20. Você considera que os conselheiros tomam suas decisões com base em informações fornecidas pela SDR?</p>	<p>PALAVRAS-CHAVE:</p> <p>USO DE INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO DO OR</p>	

<p>21. Como as informações relativas à execução do orçamento regionalizado são processadas pela SDR?</p> <p>22. Como as informações necessárias ao controle e acompanhamento da execução do orçamento regionalizado são disponibilizadas pela SDR?</p> <p>23. Você considera que os conselheiros estão informados quando participam das reuniões do CDR?</p> <p>24. De que maneira as informações necessárias ao controle e acompanhamento da execução do orçamento regionalizado são apresentadas pela SDR ao CDR?</p> <p>25. Como Você vê a atuação dos comitês temáticos no auxílio à formulação de propostas e tomada de decisão dos Conselheiros sobre o orçamento regionalizado?</p>	<p>PROCESSAMENTO DAS INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO DO OR</p> <p>DISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO OR</p> <p>INFORMAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES</p> <p>APRESENTAÇÃO PELA DAS INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO DO OR</p> <p>ATUAÇÃO DOS COMITÊS TEMÁTICOS</p>	
---	--	--

ENCERRAMENTO:

AGRADECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

MATERIAL SERÁ POSTO A DISPOSIÇÃO APÓS A TRANSCRIÇÃO

APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você foi selecionado(a) e está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “Controle social do orçamento regionalizado pelo Conselho de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010”, que tem como objetivo geral: avaliar a eficácia do controle social exercido pelo Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR no processo de execução do orçamento descentralizado da Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR de Itajaí no período de 2008 a 2010.

Trata-se de um estudo qualitativo em profundidade e será realizado em dois momentos: a) análise documental que envolve os conteúdos das pautas e atas de deliberação do CDR, dos relatórios de execução orçamentária e financeira para a realização de projetos e ações e relatórios de prestação de contas no período de 2008 a 2010; b) entrevistas semi-estruturadas que serão gravadas (voz e/ou imagem) e realizadas com os Conselheiros do CDR e Gestores da SDR e correspondem aos depoimentos orais dos entrevistados.

Os dados coletados serão utilizados nesta pesquisa, que terá duração de cerca de 1 (um) ano, e os resultados serão divulgados em eventos e revistas científicas. A sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode recusar-se a responder às perguntas ou desistir de participar e retirar o seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador. Sua participação nesta pesquisa constituirá em uma entrevista gravada. Caso concorde, ao término da pesquisa, a gravação poderá ser cedida, após a sua transcrição e conferência, ao arquivo do pesquisador o doutorando Mauro Sérgio Boppré Goulart. Você não terá nenhum custo ou compensação financeira. A pesquisa não implica em riscos ou danos para sua integridade física ou mental. Seu nome, ou qualquer outra identificação, não aparecerá na pesquisa. Os benefícios relacionados com a sua participação são as contribuições significativas para a compreensão do controle social do orçamento regionalizado exercido pelo CDR da SDR de Itajaí e o aprimoramento do processo de descentralização no Estado de Santa Catarina. Ao término da pesquisa, os resultados, que são de inteira responsabilidade do pesquisador, estarão a sua disposição.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone/e-mail do pesquisador, que está à disposição para esclarecer dúvidas sobre a realização da pesquisa e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador responsável: Mauro Sérgio Boppré Goulart

Telefone: (48) 32449525 – (48) 99615379 - mauro@udesc.br

_____, _____ de _____ de 2010.

Local e data.

Declaro estar ciente do inteiro teor deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer tipo de punição ou constrangimento.

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

_____, _____ de _____ de 2010.

Local e data.

APÊNDICE H – Termo de Cessão de Uso – TCU**TERMO DE CESSÃO DE USO**

Eu, _____,
CPF _____, declaro para os devidos fins que cedo os direitos de minha entrevista, gravada (voz e/ou imagem) no dia ____ de _____ do ano de dois mil e dez para o doutorando Mauro Sérgio Boppré Goulart e ao Núcleo de Pós –Graduação em Administração - NPGA, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - UFBA, para ser usada integralmente ou em partes, sem restrições de prazos e citações, desde a presente data. Da mesma forma, autorizo a sua audição, transcrição e os usos das citações a terceiros, ficando vinculado o controle pelo doutorando Mauro Sérgio Boppré Goulart que detém a guarda da mesma.

Abdicando de direitos meus e de meus descendentes, subscrevo a presente, que terá minha assinatura.

Nome do(a) Entrevistado(a): _____
_____, _____ de _____ de 2010.

Local e data.