

Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática

Paulo Henrique Ramos Medeiros
José Matias Pereira

1. INTRODUÇÃO

No discurso da Nova Administração Pública, considerada como uma série de doutrinas surgidas a partir da década de 80 que serviram de suporte teórico-ideológico a movimentos de reforma do Estado em diversos países (FERLIE et al., 1996), notou-se uma preocupação, entre outros aspectos, com questões atinentes à promoção de valores como a cidadania e a *accountability*¹. O conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, ou seja, a idéia de controle social da administração pública.

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências, especialmente, em países anglo-saxões (FERLIE et al., 1996; ABRUCIO, 1997). Esses novos modelos deveriam dar maior agilidade às ações dos governos, tendo, como gênese, uma preocupação central com as crises fiscais que impuseram sérias limitações às ações das administrações públicas.

A emergência de novos modelos de gestão e a preocupação com tais limitações fiscais do Estado trouxeram à tona a importância da participação da sociedade na formulação e avaliação das políticas públicas, situação observada também no Brasil, país que teria em sua base de formação de políticas públicas características institucionais de autoritarismo e elitismo (MATIAS PEREIRA, 1999). Assim, a população não poderia ser deixada à margem do processo de escolha de quais seriam as prioridades para se investirem os sempre escassos recursos públicos. Se o cidadão pudesse, de alguma maneira, influenciar na formulação das ações do governo, poder-se-ia pensar, também, em sua atuação como elemento avaliador e fiscalizador da aplicação dos recursos públicos.

Essa atuação da sociedade - o “controle social” - trata da disponibilização de condições para que os cidadãos possam (1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços.

Paulo Henrique Ramos Medeiros é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, ocupando atualmente a função de Diretor da 1ª Diretoria Técnica da 3ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Mestrando em Administração na Universidade de Brasília (UnB).

José Matias Pereira é Professor e Coordenador da Pós-Graduação em Administração (Mestrado) da UnB. Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid.

1. A *accountability*, segundo Campos (1990), trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos.

Além disso, pressupõe desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho da atuação dos órgãos públicos. Dessa forma, a Administração Pública reconhece que a participação do cidadão é imprescindível para o aprimoramento dos serviços públicos, bem como para a vigilância do bom emprego dos recursos disponíveis. Ou seja, sem controle social, a responsabilização dos gestores tende a ficar comprometida. Tendo em vista esse quadro, o presente artigo terá como objetivo geral discutir o controle social em termos da abordagem dada ao assunto na literatura acadêmica, no discurso oficial (Plano Diretor) e na legislação vigente, confrontando-se, então, esse arcabouço teórico com a real situação atual desse mecanismo de controle no país².

Como objetivos específicos, pretende-se:

a) contextualizar o controle social com relação aos pressupostos teóricos da Nova Administração Pública e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado;

b) verificar como o controle social está disposto na Constituição Federal (área de saúde), na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef);

c) confrontar os pressupostos teóricos, as diretrizes do Plano Diretor e o arcabouço legal vigente com algumas situações empíricas, verificando se há correlação entre teoria, discurso oficial, legislação e prática.

Justifica-se essa investigação pela importância de se conhecer qual o estágio de desenvolvimento do controle social no Brasil, sendo considerados os pressupostos teóricos e ideológicos envolvidos, bem como as prescrições legais pertinentes, em confronto com a realidade observada na Administração Pública e na sociedade. Com isso, espera-se contribuir para uma melhor compreensão dessa forma de controle que vem ganhando destaque no país, tanto pelo interesse demonstrado pelo meio acadêmico, como pelo próprio discurso do governo federal brasileiro.

2. TEORIA E DISCURSO OFICIAL SOBRE CONTROLE SOCIAL

No campo teórico, a temática do controle social pode ser visualizada na perspectiva (1) do discurso da Nova Administração Pública (FERLIE et al., 1996) e, de modo específico ao caso brasileiro, (2) do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que assentou as bases do que seria a reforma da administração pública brasileira.

Além dessas duas grandes vertentes, outras contribuições importantes quanto a conceitos específicos (*accountability*, por exemplo) podem auxiliar no entendimento de quão importante é a participação da sociedade no direcionamento e fiscalização da ação de seus governantes, para que estes possam, efetivamente, prestar contas de sua atuação à população.

2.1. CONTROLE SOCIAL NO DISCURSO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo “Nova Administração Pública” apareceu inicialmente no início dos anos 90, como resultado da investigação acadêmica em países anglo-saxões, especialmente Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, acerca de novos temas, estilos e padrões inseridos na administração pública desses países a partir da década de 80 (BARZELAY, 2001). O “mix” de teorias tentando definir o que seria a Nova Administração Pública parece levar os principais autores dessa temática a afirmarem que o campo ainda não tem definições consolidadas (FERLIE et al. 1996) e a terem dúvidas sobre a aplicabilidade de suas “receitas” para administração dos governos (BARZELAY, 2001)

Ferlie et al. (1996) ressaltam a “ideologia” presente na importação de modelos gerenciais da administração privada para a esfera pública - o “gerencialismo” -, principal característica que conformou as teorias da Nova Administração Pública (NAP), que foi capaz de delinear quatro modelos básicos, representando um movimento evolutivo a partir da administração pública tradicional:

2. Deve ser ressaltado que o presente estudo é não-exaustivo em termos das formas de controle social existentes no Brasil, visto que não foi considerado, por exemplo, esse tipo de mecanismo de controle para as Organizações Sociais (OS) – arts. 3º e 4º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998a)- e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – art. 11, § 3º, da Lei 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999a).



a) NAP - Modelo 1: dirigido à *eficiência*, pois considerava o serviço público tradicional lento, burocrático e ineficiente;

b) NAP - Modelo 2: voltado a movimentos de *downsizing* e *descentralização*, buscando redução de gastos governamentais e formas mais flexíveis de gestão (redes organizacionais);

c) NAP - Modelo 3: a *busca da excelência* seria o principal objetivo desse modelo, com especial interesse na gestão da mudança e inovação na esfera pública, além de considerar a cultura organizacional como um importante fator a ser considerado;

d) NAP - Modelo 4: *Orientação ao Serviço Público*, nesse modelo, representa uma fusão de idéias gerenciais advindas da administração privada para aplicação em organismos públicos, com preocupações como qualidade dos serviços prestados, oportunidade de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção do conceito de cidadania.

O gerencialismo no serviço público foi explicado por Abrucio (1997) a partir de três modelos, não-excludentes, sistematizados a partir de visões da administração pública inglesa que surgiram do debate sobre a aplicação de teorias advindas da administração privada para aplicação no setor público:

a) o *modelo gerencial puro*, que pretendia sensibilizar os contribuintes para o pagamento de impostos via eficiência e produtividade dos serviços públicos;

b) o *Consumerismo*, que incorpora à perspectiva do usuário - definido como "consumidor" de serviços públicos - a qualidade dos serviços prestados; e

c) a *Orientação ao Serviço Público*, que resgata a noção de esfera pública e o dever social de prestação de contas sobre o funcionamento estatal (*accountability*).

Apesar de ser o menos desenvolvido dos quatro modelos apresentados (FERLIE et al., 1996; ABRUCIO, 1997), o NAP - Modelo 4 (*Orientação ao Serviço Público*) é importante no contexto de discussão do controle social pois traz em seu bojo conceitos como *accountability* e de participação dos cidadãos nos debates públicos, que estariam ausentes nos primeiros modelos gerenciais de administração pública (ABRUCIO, 1997).

Note-se que o NAP - Modelo 4 de Ferlie et al. (1996) coincide com o terceiro modelo da sistematização de Abrucio (1997), podendo ser sumarizados os principais valores e conceitos ressaltados como emergentes nas administrações públicas atuais que tentam implantá-lo:

- Valorização do conceito de cidadania;
- Construção da esfera pública;
- Debate sobre conceitos relacionados à *accountability*;
- Incentivo à participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, especialmente na elaboração dos orçamentos;
- Debate público sobre os objetivos políticos do país;
- Busca da excelência na prestação dos serviços públicos;
- Descentralização com foco em governos locais, mais próximos dos usuários.

Dessa lista de valores e conceitos, pode-se perceber a criação de um ambiente propício para a prática do controle social. Embora tenha sido ressaltado o estágio inicial de implementação do modelo intitulado "Orientação ao Serviço Público" nas administrações públicas, mesmo nos países desenvolvidos, há que se reconhecer sua importância para que seja colocado em prática o controle por parte dos cidadãos.

2.1.1. O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

O controle social pressupõe mecanismos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses mecanismos sejam ágeis e conhecidos. Porém, é cediço que mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade brasileira não têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública e, muito menos, da sistemática que envolve a elaboração e execução das leis orçamentárias. Os procedimentos são, à vista do cidadão comum, obscuros e não há a publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Essa situação evidencia a importância de se discutir o conceito de *accountability*, enfatizado nas teorias da Nova Administração Pública.

Campos (1990) afirma que *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. Ainda segundo Campos (id.), quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer um controle efetivo da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

O conceito se traduz, portanto, pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação, pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões (BRANCO, 2000).

2.2. CONTROLE SOCIAL NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No Brasil, o primeiro passo para a valorização da sociedade na gestão dos negócios públicos foi dado com a aprovação, em setembro de 1995, do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, uma série de diretrizes a serem desenvolvidas dentro da administração pública brasileira.

O Plano pretendia, fundamentalmente, “orientar o resgate da governança do Estado, ou seja, aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, direcionando os serviços do Estado para o atendimento aos cidadãos” (BRASIL, 1998b, p. 7). Entre seus propósitos estaria, também, uma reestruturação do sistema institucional-legal, de forma a permitir “uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil” (BRASIL, 1995, p. 56).

Em termos políticos, o Plano previa a necessidade de que, cada vez mais, houvesse participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, que seria uma nova forma de defender a coisa pública. A administração pública deveria ser, enfim, “permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil” (BRASIL, 1995).

À época da publicação do Plano Diretor, em 1995, apesar de a estrutura da Internet no Brasil ainda estar em seus estágios iniciais, já havia uma preocupação no sentido de que os sistemas governamentais pudessem ser acessíveis à sociedade, para que esta pudesse controlar e julgar o desempenho da administração pública. A transparência administrativa não poderia ser dificultada, de modo a não inibir o controle social. Além disso, mesmo sem especificar como seria feito, o Plano deixou assente que a modernização do aparelho do Estado exigiria a criação de mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, com vista a garantir serviços de qualidade por meio do controle social crescente.

3. CONTROLE SOCIAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Após ter sido verificada qual a base conceitual sobre a qual se apóia o exercício do controle social, faz-se, a seguir, uma explanação sobre a presença de dispositivos que tratam dessa forma de controle na Constituição Federal (especialmente sobre os Conselhos de Saúde), na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

“Está-se tentando alterar o quadro relativo à transparência na gestão fiscal no Brasil por meio de leis que possam dar condições ao cidadão brasileiro de acompanhar e fiscalizar a gestão de seus governantes.”

3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Está-se tentando alterar o quadro relativo à transparência na gestão fiscal no Brasil por meio de leis que possam dar condições ao cidadão brasileiro de acompanhar e fiscalizar a gestão de seus governantes. Como uma das principais iniciativas, além daquelas já previstas no texto constitucional, encontra-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000c), intitulada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, inclusas medidas de incentivo ao exercício do controle social.

A LRF, apesar de suas limitações, considerando ser esta a primeira tentativa específica para disciplinar a gestão fiscal no país, após décadas de “baderna fiscal” (QUEIROZ, 2001), busca disciplinar em seu bojo alguns aspectos de transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, a serem observados pelos administradores públicos. Alguns dos dispositivos que, de alguma forma, se relacionam com o controle social, são apresentados a seguir:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior; e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios (...).

§ 1º - A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

3.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Lei Máxima do país traz alguns dispositivos que mostram a preocupação em tornar os cidadãos atores participantes do processo de controle das finanças públicas. Para os fins a que se propõe o presente estudo, serão considerados, nas discussões adiante, tão-somente os dispositivos que tratam dos conselhos relacionados à área de saúde, conforme segue, não obstante a existência de outros preceitos constitucionais que, de alguma forma, representam algum tipo de controle exercido pela sociedade:

■ Constituição Federal (Sistema Único de Saúde):

Art. 77 - Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

§ 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal; (grifo nosso)

Cabe, portanto, definir o “Conselho de Saúde” referido na Constituição Federal. Trata-se de órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. São órgãos consultivos, deliberativos e de controle social da gestão do sistema de saúde, inclusive dos aspectos econômicos e financeiros. Devem ser compostos, paritariamente, de representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (BRASIL, 2000d).

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operatividade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, (...), visando a

(...)

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar; normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; (grifos nossos)

Esses artigos da LRF evidenciam as seguintes preocupações do legislador:

- a) ampla divulgação de documentos da gestão fiscal dos governantes, inclusive com versões simplificadas desses documentos;
- b) incentivo ao uso de meios eletrônicos (Internet) para veiculação dos relatórios previstos na lei;
- c) incentivo à discussão popular (audiências públicas) para confecção das leis orçamentárias, inclusive via Internet;
- d) assistência do nível federal para que os municípios tenham condições de fazer a divulgação de seus relatórios fiscais por meio eletrônico;
- e) preocupação com adoção de normas e padrões que facilitem o controle social das contas públicas.

Além disso, a LRF reforça a implementação da *accountability* no Brasil e enfoca alguns “princípios fundamentais da gestão fiscal responsável” (QUEIROZ, 2001), quais sejam:

- a) a transparência na elaboração e divulgação de documentos fiscais;
- b) o amplo acesso da sociedade às contas públicas;
- c) a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios.

3.3. LEI DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF)

Embora não conste explicitamente na Constituição Federal, vale citar o controle social previsto no *caput* do art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que trata dos recursos repassados aos diferentes níveis de governo no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef):

Art. 4º - O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei. (grifo nosso)

Em cada estado, município e no Distrito Federal deve ser constituído um “Conselho de Acompanhamento e Controle Social”, com a atribuição de (1) acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, (2) verificar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundef, bem como supervisionar o censo educacional anual (BRASIL, 1996). Vale citar que os conselhos não podem ter estrutura administrativa própria e que não é permitido que seus membros percebam remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária (BRASIL, 2000d).

social

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na presente seção, situações empíricas são confrontadas com a teoria em três pontos distintos: as áreas de (1) educação e (2) saúde foram representadas por trabalhos efetivados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo meio acadêmico, enquanto (3) a Lei de Responsabilidade Fiscal foi confrontada com observações da prática na Administração Pública.

4.1. CONTROLE SOCIAL NO FUNDEF

No que se refere à área de educação, avaliações procedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na atuação dos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) mostram que a fragilidade ocorre de modo semelhante à área de saúde (conselhos do SUS), como se verá adiante. No caso dos “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social” do Fundef, previstos no art. 4º da Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996), o TCU concluiu que não foram ofertadas as condições para tornar exequível a atividade de controle social exercida por parte dos cidadãos indicados para a função de conselheiros.

Para chegar a esse quadro, o TCU realizou auditoria em 52 municípios de todo país, entrevistando os membros dos conselhos de acompanhamento e controle social dos municípios que fizeram parte dessa amostra, para saber se os conselhos existiam e se eram atuantes. As principais conclusões foram as seguintes (BRASIL, 2002):

- a) os conselhos foram considerados existentes e atuantes em apenas 4 dos 52 municípios auditados;
- b) as falhas na atuação dos conselhos, detectadas com maior frequência, foram: desconhecimento da legislação do Fundef por parte dos conselheiros e escolha dos representantes dos segmentos dos conselhos pelo Prefeito Municipal, sem participação das categorias envolvidas;
- c) 10% dos conselheiros entrevistados não conheciam os objetivos do Fundo;
- d) 43,3% dos entrevistados não tinham idéia de quanto o município geria de recursos do Fundef;
- e) 60% dos entrevistados afirmaram não haver realizado atividades relacionadas ao censo escolar.

Em suas recomendações (BRASIL, 2002), o TCU propôs ao Ministério da Educação, responsável pelo Fundef, que adotasse ou incrementasse ações com vistas a aprimorar a atuação do controle social, por meio de oferta sistemática de treinamento dos conselheiros, no início da gestão; elaboração de modelos simplificados de relatórios de receitas e despesas; e orientação aos conselhos para que solicitassem informações gerenciais e exposição sobre o Fundo aos responsáveis por sua gestão.

A conclusão essencial do TCU foi o reconhecimento de que, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, a simples previsão legal para constituição do conselho social, a custo zero para o Estado, não estaria sendo suficiente para assegurar seu efetivo funcionamento (BRASIL, 2002). A situação detectada no conjunto de municípios auditados indicou que esse mecanismo de controle precisa ser amparado, estimulado e instrumentalizado para se consolidar e atuar com efetividade.

4.2. CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Quanto aos mecanismos de controle social previstos na Constituição Federal, especificamente quanto aos conselhos da área de saúde, a partir de trabalhos realizados pelo TCU no Sistema Único de Saúde, pode-se dizer que os mecanismos são formais e ineficientes. A fragilidade na atuação dos controles sociais foi detectada em auditorias realizadas pelo Tribunal no Programa de Ação na Área da Saúde e no Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde.

Foram apontadas diversas falhas nos colegiados do Sistema nas esferas federal, estadual e municipal³. São falhas semelhantes às registradas nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. As principais deram conta de controles sociais incipientes, formais e fictícios, cujos membros não cumprem suas atribuições; não levam denúncias adiante; são vinculados ao executivo local; não são capacitados para o exercício das funções que deveriam desempenhar e não comparecem sistematicamente às reuniões de seus respectivos conselhos.

3. Conforme Decisões TCU nº 705/99 (BRASIL, 1999b) e 51/2000 (BRASIL, 2000a), ambas do Plenário, e 28/2000, da Primeira Câmara (BRASIL, 2000b).

O TCU constatou que os Conselhos de Saúde, tanto o Nacional, quanto os Estaduais e Municipais, no tocante à atuação, apresentavam ainda muitas deficiências (BRASIL, 1999b): cerca de 50% daquelas instituições não formularam estratégias para a saúde, não se manifestaram sobre os recursos recebidos do SUS ou sobre o plano de saúde e o orçamento do setor, bem como não controlaram a execução das políticas de saúde. Além disso, constatou-se que a forma mais comum de criação dos conselhos tem sido mediante decreto ou portaria, ou seja, seus membros estão vinculados ao executivo local que, dessa forma, pode nomear ou exonerar os membros de acordo com o seu interesse.

Além dos trabalhos realizados pelo TCU, estudo realizado por Vasconcelos (2001) na atuação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), mediante análise do conteúdo de suas resoluções, mostrou que o CNS é um órgão formal, que emite opiniões sobre diversos assuntos de saúde, colabora na formulação, mas, efetivamente, não controla a execução das políticas públicas de saúde. De acordo com a análise das resoluções, o estudo verificou que há uma pulverização das ações do CNS, o que acaba por distanciá-lo de sua finalidade, que é o controle da execução das políticas de saúde. Vasconcelos (2001) ressalta, ainda, que a simples criação de mecanismos de controle social em lei não garante, por si só, que essa forma de controle ocorrerá, principalmente se for levado em consideração o formalismo como característica predominante da sociedade brasileira.

“A ligação entre teoria e prática, no que tange ao Orçamento Participativo, refere-se à importância dada ao cidadão para participar não só do controle a posteriori da execução dos orçamentos públicos, mas também na influência em sua elaboração.”

4.3. CONTROLE SOCIAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Quando à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se dizer que uma de suas principais contribuições foi o incentivo à institucionalização do “orçamento participativo” (KHAIR, 2000). Experiência bem sucedida em governos do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul, essa forma de participação popular na elaboração de orçamentos ganhou força com o disposto no art. 48, parágrafo único, da LRF (“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”).

A ligação entre teoria e prática, no que tange ao Orçamento Participativo, refere-se à importância dada ao cidadão para participar não só do controle *a posteriori* da execução dos orçamentos públicos, mas também na influência em sua elaboração. Abrucio (1997) argumenta que esse conceito de esfera pública como “*locus* de transparência e de aprendizado social” deveria estar presente na organização interna da administração pública, “sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas”.

Embora a LRF enfatize a importância da transparência da gestão como mecanismo de controle social (BRASIL, 2001), com a exigência de publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, nem sempre os números são apresentados ao contribuinte de modo compreensível, a fim de evidenciar, com clareza, a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes. Uma das críticas presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado seria exatamente o “detalhismo dos orçamentos” que, a pretexto de garantir a impessoalidade, dificultaria a transparência administrativa, “inibindo-se deste modo o controle social” (BRASIL, 1995).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.
- BARZELAY, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford: University of California Press, 2001.
- BRANCO, Vera. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. In: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- _____. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- _____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- _____. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1998a. Retificação em 25 maio 1998.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Cadernos MARE da Reforma do Estado. Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios*. Brasília: MARE, v. 12, 1998b.
- _____. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999a.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão Plenária nº 705, de 6 de outubro de 1999. Denúncia acerca da omissão das autoridades responsáveis pela área de saúde para com o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 nov. 1999b.
- _____. TCU. Decisão Plenária nº 51, de 9 de fevereiro de 2000. Relatório de Auditoria Operacional. Trabalhos realizados em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Verificação da relação existente entre as diferenças na qualidade do atendimento ambulatorial prestado por postos de saúde e fatores relacionados a estrutura e funcionamento dos serviços de saúde municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 fev. 2000a.
- _____. TCU. Decisão nº 28 da 1ª Câmara, de 22 de fevereiro de 2000. Relatório de Auditoria nos órgãos e entidades de saúde do Estado de Sergipe. Programa de Ação na Área da Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 mar. 2000b.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000c.
- _____. TCU. *Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Orientações Fundamentais*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000d.
- _____. Senado Federal. *O Orçamento ao alcance de todos*. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2001.
- _____. TCU. Decisão Plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundef. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 ago. 2002.
- CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- FERLIE, Ewan et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- KHAIR, Amir A. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2000.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- QUEIROZ, Cid H. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado. Brasília: BNDES, 2001.
- VASCONCELOS, Cristina D. G. Controle Social via Conselhos de Saúde: Realidade ou Formalismo? In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.