

Trajetórias institucionais, Controle Social e Rejeições de Contas Municipais

Institutional path, Social Control and municipal accounts' rejections

Fernando Amorim da Silva

Doutorando em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.
Rua Bulcão Vianna, 90 – Centro – Florianópolis-SC – CEP 88020-160
fernandoasilva@yahoo.com

Luis Moretto Neto

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina.
Campus Universitário João David Ferreira Lima, Programa de Pós-Graduação em Administração – Trindade – Florianópolis-SC – CEP 88040-900
luis.moretto.neto@ufsc.br

Resumo: As decisões de agentes políticos em alguns municípios brasileiros costumam resultar em penalizações pelos órgãos de controle. Essas penalidades, contudo, podem variar com a atuação do controle externo e do controle social que influenciaram as escolhas dos agentes políticos. O presente artigo analisou o efeito de diferentes trajetórias institucionais e respectivo controle social em municípios de Santa Catarina, considerando as penalidades impostas pelo Tribunal de Contas do Estado. A análise observou as rejeições de contas dos municípios entre 2003 e 2016. Os resultados indicam que as microrregiões com maior e menor percentual de rejeições de contas apresentaram trajetórias histórias distintas, que podem ter influenciado no desenvolvimento de suas instituições e do controle social sobre a gestão pública.

Palavras-chave: Instituições; Controle Social; Tribunal de Contas, Contas públicas.

Abstract: Political agents' decisions from some Brazilian municipalities usually result in penalties by governmental audit bodies. These penalties may vary according the activism of audit bodies and social control, which influence political agents' choices. This article, for one Court of Accounts, analyzed the effects of different institutional paths and the associate social control for municipalities in Santa Catarina. The analysis observed the municipalities' accounts rejections from 2003 to 2016. The results indicate that micro regions with higher and lower percentages of rejections presented different histories, which may have influenced the development of their institutions and the social control over public management.

Keywords: Institutions; Social Control; Courts of Accounts; Public Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, após a Constituição de 1988, assumiram a condição de entes federativos, com competências e atribuições políticas, legislativas, administrativas e financeiras que aumentaram sua importância junto ao cidadão comum. Por essa razão, os municípios, ou estes quando consorciados em regiões, têm sido cada vez mais demandados para assumir papel cada vez mais central na implantação de políticas públicas.

Todavia, os resultados entregues ao cidadão variam de um município para outro. Ou seja, a tomada de decisão e a execução de programas e ações pelos gestores públicos, diante de somas semelhantes de recursos financeiros, é influenciada por outros fatores, que levam a uma gestão mais ou menos conturbada. Um indicador dessa heterogeneidade entre os municípios pode ser obtido pela análise dos processos administrativos junto aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas na última década têm se destacado na análise da qualidade do gasto público, qualidade que pode resultar em efetividade das políticas públicas. Um observador das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas percebe, com o tempo, que parecem existir entidades fiscalizadas com gestores com menor frequência de ressalvas ou reprovações de contas, e outras entidades cujas contas frequentemente possuem ressalvas ou reprovações dos Tribunais, com consequentes responsabilizações, inclusive pecuniárias.

Mas qual seria a razão dessa variação entre municípios fiscalizados por um Tribunal de Contas estadual? Podem existir muitos fatores, desde a própria organização desses municípios até questões da forma como articulam suas defesas junto aos órgãos de controle.

No entanto, propõe-se que a trajetória das instituições em determinada região, além de influenciar o crescimento (e o desenvolvimento) econômico dessa região, influencia as escolhas dos seus agentes políticos que são moderadas pelo controle social existente na localidade. Esse controle refletiria nas responsabilizações perante os órgãos de controle da gestão pública.

Diante do exposto, o presente artigo tem o objetivo de avaliar a trajetória das instituições e o controle social nas regiões de Santa Catarina, a partir das rejeições de contas dos municípios que as integram. Para tanto, foram coletados os resultados dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado sobre a Prestação de Contas do Prefeito (PCP). Nesse parecer prévio o Tribunal de Contas emite uma opinião fundamentada sobre as contas de município em determinado exercício. Esse parecer pode ser pela aprovação (com ou sem ressalvas) das contas, ou pela sua rejeição. Foram analisados os pareceres prévios emitidos entre 2003 e 2016, e a média pela rejeição das contas foi comparada entre as diversas microrregiões.

O período de análise é posterior à “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar 101), que entrou em vigor em 2000 e estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com a Lei, passou a ser esperada (e passível de sanções eventuais violações) uma ação planejada e transparente do governo, em que se prevenissem riscos e fossem corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições estabelecidos em lei. Ou seja, após 2000, ano da edição da citada lei, os Tribunais de Contas adquiriram um papel significativo na tomada de decisão pelos agentes políticos.

A seguir o texto apresenta fundamentos teóricos do estudo, e os procedimentos metodológicos. Em seguida, analisamos a rejeição das contas e as relações com as trajetórias históricas das microrregiões. Terminamos apresentando nossas conclusões.

2 TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS E O CONTROLE SOCIAL

O crescimento econômico é visto aqui como um processo, o que implica incorporar seu ambiente histórico e suas especificidades locais. As instituições e as trajetórias com que elas se desenvolvem são importantes para o desenvolvimento de regiões e nações (FURLANETTO, 2008). O Estado não só é afetado pela sociedade, mas também incide nela, de forma que a democracia depende não só das condições econômicas e sociais, mas também do desenho das instituições políticas, e agências burocráticas, comitês legislativos e cortes são, além de arenas nas quais lutam forças sociais, atores com interesses próprios (HIGGINS, 2005).

Dependendo de fatores históricos e de especificidades e idiosincrasias locais, uma região pode ser economicamente eficiente, enquanto a sua vizinha, não. Um exemplo é o das

regiões Norte e Sul do Estado do Rio Grande do Sul (ARENDE E CARIO, 2010). Outro é o estudo das de satisfação dos cidadãos com o desempenho de seus governos municipais na Alemanha, com algumas evidências de que o alto capital social e um arranjo institucional adequado levam a um melhor desempenho do governo democrático (CUSACK, 1997). Entretanto, como essas instituições são artefatos sociais construídos sob a influência de diferentes coalizões e que, dependendo da coalizão dominante, elas podem ser construídas para beneficiar somente os interesses de minorias privilegiadas, torna-se fundamental analisá-las sob uma perspectiva mais social. Por isso, as instituições podem tanto ser responsáveis por parcela significativa do desenvolvimento de uma determinada região, quanto pelo agravamento das desigualdades, principalmente quando são construídas de forma a privilegiar determinadas classes sociais. Sendo construções da sociedade, elas são moldadas sob a influência de quem tem o poder de negociação (FURLANETTO, 2008).

Denominamos aqui de trajetórias institucionais, na linha de North (2000), o acúmulo de valores e crenças, padrões de comportamentos esperados e aceitos, ao longo do tempo, que acabam por constituir as instituições informais de uma determinada comunidade ou sociedade. Essas instituições informais são gradativamente incorporadas a normas comportamentais, convenções e códigos pessoais de conduta, e constituem o principal mecanismo de transmissão de legado a gerações posteriores.

Portanto, a trajetória institucional pode favorecer o desenvolvimento de capital social, e uma comunidade mais colaborativa. A presença de capital social, como confiança, normas e redes, pode melhorar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas (PUTNAM *ET AL.*, 1993). A cooperação voluntária é mais fácil em uma comunidade que herdou um estoque substancial de capital social, sob a forma de normas de reciprocidade e redes de engajamento cívico. O capital social pode ser: (i) comunitário, associa pessoas a organizações locais, grupos cívicos e redes informais; (ii) o que permite pessoas estabelecerem pontes com outras pessoas; e (iii) institucional, que agrega os aspectos políticos e sociais às duas primeiras, moldando a estrutura social e permitindo que as normas de cooperação e reciprocidade desenvolvam-se, destacando o acesso e interferência que os grupos sociais têm sobre organizações formais, sistema judiciário ou empresas (FURLANETTO, 2008). O capital social institucional, enquanto catalisador de energia, leva à nova compreensão na definição de metas e na implementação de políticas públicas (HIGGINS, 2005).

As trajetórias históricas, e o próprio capital social acumulado com o tempo na comunidade, podem desenvolver o controle social da população sobre o agente público, o que, por sua vez pode inibir determinadas ações políticas, ou mesmo influenciar um comportamento distinto do homem público. Isso inclui criação de ONGs, ou de comitês de cidadãos, para controlar agências do estado e serviços externamente contratados (BRESSER PEREIRA, 2001). Aqui o controle social se refere à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos (SILVA, 2002).

O controle social inclui tanto a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos em espaços públicos próprios, quanto a responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. Esse controle pode se dar tanto sobre prefeitos e vereadores localmente, quanto sobre os próprios Tribunais de Contas no exercício de seu papel.

Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada (SILVA, 2002). Apesar do crescente nível de transparência, apesar da informação ser intrincada e dispersa em vários canais (CANÇADO E PINHEIRO, 2016), mesmo a parcela mais privilegiada da sociedade não conhece como funciona a administração pública. Mesmo nos espaço de participação social criados, como conselhos e audiências públicas, o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania (SILVA, 2002).

Há uma institucionalização normativa que é comum a os municípios – como a Constituição, a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência. Apesar desse traço geral do país, podem existir variações entre regiões dependendo das suas trajetórias institucionais, que influenciam tanto como o cidadão comum exerce o controle social, cobra autoridades e mostra sua indignação, quanto à corrupção (Filgueiras, 2009) e clientelismo (Carvalho, 1997) no cotidiano, com reflexos na mídia, nas comunidades e em outros canais. Assim, diferentes culturas, originadas de trajetórias institucionais distintas, geram diferentes comportamentos nos próprios agentes públicos (Junquilha, 2004). Enfim, as trajetórias históricas levam a diferentes comportamentos das pessoas e das comunidades em relação aos atos do prefeito. Esses comportamentos podem levar a diferentes níveis de controle social, que complementa – ou torna mais efetivo – o controle externo, realizado pelos tribunais de contas.

3. OS MUNICÍPIOS E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA EM SANTA CATARINA

O desenvolvimento sócio-cultural do Brasil não foi uniforme ou orgânico. Algumas cidades acompanharam o progresso da civilização, embora tardiamente; outras, quando não regrediram, imobilizaram-se, e estacionaram em seu próprio processo sócio-cultural. E várias ressurgem, renascem para a civilização, em um desenvolvimento que se processa por crises, em uma lenta substituição de uma ordem por outra (FERNANDES, 1979).

Em Santa Catarina, a indústria originária está no segmento extrativo — erva-mate, madeira e carvão —, alimentar — farinha, açúcar e derivados de suínos — e têxtil. Além desses setores manufatureiros, também se destacava a pecuária extensiva nos Campos de Lages (GOULARTI FILHO, 2007). A colonização catarinense se deu, inicialmente, de um lado, a partir de pequenos povoados no litoral, para defesa do território e aproveitamento dos recursos marinhos; e, de outro lado, no planalto, a partir de pontos de parada para as tropas de condução de gado (CABRAL, 1970).

A entrada de imigrantes acelerou-se após 1875, com a política imigratória financiada pelo Governo Imperial, principalmente de imigrantes alemães e italianos, em menor proporção, poloneses, austríacos, árabes, eslavos e espanhóis. Os alemães concentraram-se mais na região do Vale do Itajaí e norte; os italianos no sul e, também, no Vale do Itajaí; e os poloneses no Alto Vale do Rio Tijucas e no planalto norte. Para esses imigrantes se instalarem, necessitavam basicamente de três suportes essenciais: financiamento governamental, terras disponíveis e companhias colonizadoras (GOULARTI FILHO, 2007).

O marco divisório dessa onda colonizadora foi uma nova lei de terras, por meio da qual foram demarcadas e divididas para colonização as terras devolutas do governo imperial, bem como da sua aquisição por estrangeiros, pontos estes que geraram atritos com os latifundiários de então (PIAZZA, 1983). Ocorrendo a chegada de mais imigrantes a Santa Catarina, pontua que a ocupação e a fundação de novos núcleos coloniais começou a se dispersar, saindo do eixo norte e Vale do Itajaí, chegando até ao sul da província. E, com a expansão da fronteira agrícola após 1920, o oeste catarinense também passou a ser colonizado. Em decorrência, durante o período de 1880 a 1945, originam-se e crescem em Santa Catarina as atividades industriais e extrativas (madeireira, alimentar, carbonífera e têxtil) combinada com a pequena produção mercantil (GOULARTI FILHO, 2010).

A concessão de terras originou um maior afluxo de imigrantes para Santa Catarina e o sistema de pequenas propriedades caracterizou, originariamente, os núcleos assim constituídos, resultando num sistema de organização que contrastava no leste e no nordeste do país, à época (PIAZZA, 1983). No período de 1880 a 1945, ocorreram duas grandes mudanças sócio-demográficas em Santa Catarina: a primeira aconteceu com a entrada de imigrantes europeus, de 1875 a 1900, no Vale do Itajaí, no norte e no sul, e estendeu-se num ritmo desacelerado até o início dos anos 1920; e a segunda com o movimento migratório de imigrantes e descendentes

provenientes do Rio Grande do Sul, a partir de 1917, em direção ao oeste catarinense, estendendo-se até os anos 1950, os quais faziam parte das frentes pioneiras de colonização capitalista (GOULARTI FILHO, 2010).

O processo de colonização a partir do litoral contribuiu para diversificar a economia na província, com o surgimento de novas atividades comerciais e artesanais (pequena produção). A presença de várias pequenas atividades mercantis e manufatureiras (artesanato, pequena indústria) contribuiu para gerar uma acumulação pulverizada e lenta. O crescimento de inúmeras pequenas atividades manufatureiras deve ser entendido pelo parcelamento da propriedade, pelo alto grau de difusão tecnológica dos adventos da Primeira Revolução Industrial (facilidade da cópia) e pela tradição dos imigrantes, que eram provenientes de regiões industriais da Alemanha e de regiões industriais e agrárias da Itália (GOULARTI FILHO, 2007).

Já no processo de colonização da região oeste, baseado no sistema colônia-venda e na pequena propriedade, que era voltada para a economia de subsistência e para a comercialização do excedente, estimulou, desde cedo, a formação de um mercado interno, que rapidamente se integrou à economia nacional por meio das ferrovias construídas no início do século XX. Havia um universo de pequenas atividades comerciais e manufatureiras como: mercearias, atafonas, marcenarias, moinhos, fábricas de queijo e salame, fábricas de caixas e de sapatos e fundição. Esse regime de produção, baseado na pequena propriedade, permitiu uma acumulação pulverizada e, ao mesmo tempo, o surgimento de uma diferenciação social em que alguns colonos mais abastados começaram a subordinar o trabalho e a pequena propriedade, tornando-se grandes madeireiros ou proprietários de frigoríficos (GOULARTI FILHO, 2007).

Com base no resgate histórico mencionado acima, é possível perceber que as regiões de Santa Catarina tiveram uma histórica econômica distinta, com a formação diferenciada de instituições, as quais podem ter influenciado no resultado econômico dessas regiões. O desenvolvimento sócio-cultural das regiões de Santa Catarina não foi uniforme, conforme já apontara Fernandes (1979).

Nas agroindústrias rurais de Santa Catarina – base econômica da região oeste – a influência da dimensão institucional é semelhante à influência da dimensão econômica (escala e do custo dos fatores de produção) para promover a inserção nos mercados, e que esta influência é pelo menos duas vezes maior que a da dimensão social (que abrange fatores como a influência da amizade/parentesco e demais relacionamentos, a influência da cultura e das redes, bem como da confiança dos atores). Nesse caso, foram considerados como fatores institucionais a legislação que incide sobre essas indústrias, o suporte creditício para comercialização e capital de giro, a disponibilidade de infraestrutura pública, a padronização e qualidade do produto, a especificidade de ativos, a frequência das transações e o conhecimento dos atores (SANTOS JUNIOR E WAQUIL, 2012).

De maneira semelhante, a história do arranjo produtivo têxtil-vestuarista do Vale do Itajaí confunde-se com a dos fluxos migratórios de origem germânica registrados em Santa Catarina, em especial durante a segunda metade do século XIX. Não parece equivocado associar o ponto de partida dessa trajetória ao ano de 1880, quando foi criada em Blumenau a primeira empresa do tipo, fruto de iniciativa de um imigrante alemão em cuja família todos os integrantes masculinos, em várias gerações, possuíam formação profissional em tecelagem. As décadas seguintes assistiram a outras iniciativas do gênero na região, várias das quais resultando em organismos que continuam a funcionar atualmente na condição de grandes empresas, em um movimento identificado como “transplante”, a partir da Europa, de uma cultura fabril e empreendedora impregnada de diversos artesãos, operários e pequenos comerciantes, e que ajudou a enraizar essa indústria têxtil-vestuarista na região (LINS, 2008).

Na fundação do núcleo de Blumenau a supremacia de artesãos sobre o número de lavradores foi uma constante nas listas de imigrantes. Por essa razão, essa colônia tendeu à

autossuficiência na produção de artefatos urbanos. Tal característica vai, de certa forma, explicar a tradição industrial que se firmou como base econômica dessa região (PIAZZA, 1983). As relações desse tecido empresarial com o país de origem dos principais fluxos migratórios, a Alemanha, produziram consequências nesse processo, em relação às compras de bens de capital e em atualização tecnológica. Na esteira desse desenvolvimento proliferaram as unidades produtivas de menor tamanho, e mais recentemente essa indústria protagonizou intensa reestruturação em resposta às novas condições de funcionamento impostas pela liberalização comercial. Por conseguinte, ao longo de uma trajetória mais do que secular, o Vale do Itajaí (em que Blumenau desponta como cidade mais importante) consolidou uma posição de indiscutível proeminência no universo têxtil-vestuarista catarinense (LINS, 2008).

Uma cadeia produtiva que também merece ser destacada é a do papel e celulose, que está distribuída por um amplo espaço territorial, principalmente na região central do Estado. Desde cedo, a produção de papel e celulose esteve concentrada nesse espaço que se estende do município de Canoinhas até Lages, devido à disponibilidade de matéria-prima essencial presente em grandes áreas de florestas nativas e passíveis de reflorestamento. A origem dessa indústria se deu no período de 1950 a 1970, impulsionada por planos de desenvolvimento federais, que favoreceram a instalação dessas empresas na região em virtude da disponibilidade de matéria-prima, inclusive por reflorestamento de espécies exóticas que encontram um clima adequado para cultivo, e também pela localização geográfica que facilita o acesso aos países vizinhos (CARVALHO JÚNIOR *ET AL.*, 2008).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise das regiões, parte de dados quantitativos, porém adota uma lógica comparada baseada na busca de associações entre a reprovação das contas e a trajetória das regiões de Santa Catarina. Aproxima-se do que é conhecido com análise qualitativa de pequenas amostras. Ainda, é possível dizer que se trata de uma pesquisa histórica, conforme Richardson (2008), mas não com o objetivo de produzir um registro fiel do passado (uma vez que isso é o que as fontes bibliográficas consultadas procuraram fazer), mas sim com o objetivo de contribuir para a solução de problemas atuais, através do exame de acontecimentos passados.

Para isolar o efeito da atuação dos Tribunais de Contas, que operam de forma variada e em diferentes níveis de atuação (Lino e Aquino, 2018; Loureiro *et al.*, 2009), selecionou-se municípios de apenas um estado. Os dados foram coletados em documentos oficiais dos Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, especificamente os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal entre 2003 e 2016 (das contas municipais entre 2002 e 2015) para os municípios do estado. Esses pareceres prévios consistem no posicionamento desse órgão de controle em relação às contas de um município, com o intuito de auxiliar no julgamento das contas desses municípios pelos seus órgãos legislativos (Câmaras Municipais), conforme atribuição que lhes é conferida pela Constituição brasileira.

A escolha desse período de análise se deu porque este foi o posterior à entrada em vigor da chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar nº 101/2000), momento a partir do qual as decisões dos Tribunais de Contas adquiriram maior importância no ambiente institucional do país. Loureiro *et al.* (2009) destacam que a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna dos Tribunais de Contas no Brasil. Isso porque a citada lei valorizou a função fiscalizadora desses órgãos, dando-lhes a atribuição de ser o guardião dos preceitos de responsabilidade fiscal.

A partir da LRF, portanto, os Tribunais de Contas tornaram-se, assim, peças fundamentais para o sucesso da lei, que lhes conferiu instrumentos que visam ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade civil em sua

fiscalização, tais como os sistemas informatizados de controle das contas públicas, as ouvidorias e as escolas de contas (LOUREIRO *ET AL.*, 2009). Antes da LRF, a informação financeira nas entidades do setor público, na maioria dos casos, vinha sendo elaborada com a simples finalidade de cumprir a lei e não fornecia informação útil para satisfazer às necessidades gerenciais dos usuários (GRATERON, 1999).

No caso de Santa Catarina, após a LRF, houve a promulgação de uma nova Lei Orgânica para o Tribunal de Contas do Estado: a Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000. Em decorrência dessa nova Lei Orgânica, no ano seguinte foi editada resolução do Tribunal com um novo Regimento Interno que alterou a maneira como seriam realizadas as auditorias e os julgamentos de contas. Assim foram considerados, no período analisado, todos os pareceres pela rejeição emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e que não tenham sido modificados em recurso da parte.

Essas rejeições, assim, foram comparadas com a mesorregião e microrregião, conforme critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que se localiza o município cujas contas foram rejeitadas. Feito isso, foram agrupadas todas as rejeições por microrregiões e sucessivamente pelas mesorregiões de Santa Catarina, com o intuito de chegar ao total em cada uma delas no período analisado.

No entanto, esse dado em si não traria uma informação relevante, uma vez que as regiões são desiguais em relação ao número de municípios; a maior delas, a de São Miguel do Oeste, compreende 21 municípios, sendo que a menor, a do Tabuleiro, compreende apenas cinco. Assim, uma determinada região poderia apresentar um número maior de rejeições que outra, simplesmente pelo fato de abranger um número maior de contas analisadas (cinco contas, ou anos consecutivos, para cada município).

Por essa razão, a opção foi considerar o percentual de rejeições em relação ao total de contas analisadas por região no período. Esse total de contas analisadas corresponde ao quádruplo do número de municípios em determinada região (uma vez que foram analisadas as contas de cada município durante cinco exercícios consecutivos), com duas exceções da mesorregião Sul Catarinense: os municípios de Pescaria Brava, na microrregião de Tubarão, e de Balneário Rincão, na microrregião de Criciúma. Ambos são de emancipação recente, tendo sido instalados somente em 2013, de forma que para eles há somente três exercícios analisados pelo Tribunal de Contas do Estado.

Uma vez identificados os percentuais de rejeição de contas em cada meso e microrregião de Santa Catarina, foram identificadas as regiões com o maior e menor índice de rejeições no período de análise. Em seguida, foi analisada a trajetórias dessas instituições, conforme levantamento da história das mesmas, consolidada pela bibliografia.

5 REJEIÇÕES DE CONTAS MUNICIPAIS, INSTITUIÇÕES E CONTROLE SOCIAL NAS REGIÕES DE SANTA CATARINA

Os dados coletados permitem constatar que, no período de 2003 a 2016 (que se refere, pois, às contas dos exercícios de 2002 a 2015), foram identificados 222 pareceres do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em que se opina pela rejeição das contas do município. Assim, constata-se, que, em média, no período, 5,40% das contas municipais foram rejeitadas (88 rejeições em um total de 4108 análises).

Uma análise desses pareceres pela rejeição permite verificar que as mesorregiões apresentam heterogeneidade interna, sendo compostas tanto por microrregiões com alto quanto com baixo percentual de pareceres pela rejeição das contas. Esses dados consolidados são os que constam da Tabela 1.

Tabela 1. Rejeições de contas dos municípios de Santa Catarina entre 2002 e 2015, por mesorregião e microrregião

Grande Florianópolis		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Florianópolis (10 mun.)	8	5,71%
Tabuleiro (5 mun.)	1	1,43%
Tijucas (7 mun.)	1	1,02%
Total de rejeições	10	3,25%

Serrana		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Campos de Lages (18 mun.)	33	13,10%
Curitibanos (12 mun.)	11	6,55%
Total de rejeições	44	10,48%

Norte Catarinense		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Canoinhas (12 mun.)	25	14,88%
Joinville (11 mun.)	5	3,25%
São Bento do Sul (3 mun.)	2	4,76%
Total de rejeições	32	8,79%

Sul Catarinense		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Araranguá (15 mun.)	6	2,86%
Criciúma* (11 mun.)	13	9,09%
Tubarão* (19 mun.)	26	10,20%
Total de rejeições	45	9,34%

* Nessas microrregiões, há os municípios de Pescaria Brava e Balneário Rincão, instalados somente em 2013

Oeste Catarinense		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Chapecó (38 mun.)	6	1,13%
Concórdia (15 mun.)	6	2,86%
Joaçaba (27 mun.)	20	5,29%
São Miguel do Oeste (21 mun.)	11	3,74%
Xanxerê (17 mun.)	5	2,10%
Total de rejeições	48	2,91%

Vale do Itajaí		
Microrregião	quantidade	% rejeitado
Blumenau (15 mun.)	4	1,90%
Itajaí (12 mun.)	16	9,52%
Ituporanga (7 mun.)	5	5,10%
Rio do Sul (20 mun.)	18	6,43%
Total de rejeições	43	5,69%

Fonte: dados da pesquisa

Na Mesorregião Serrana, uma a cada dez contas são rejeitadas (10,48%), a maior média de todas, sobretudo puxada pela Microrregião dos Campos de Lages (13%). Em seguida, o Sul Catarinense (9,34%) tem Criciúma e Tubarão com médias similares, mas Araranguá tem uma média muito menor. Esse mesmo padrão se repete no Norte Catarinense, em que Canoinha apresenta impressionantes 14,88% de contas rejeitadas.

As regiões do Oeste Catarinense e da Grande Florianópolis, apesar de terem variações, parecem apresentar menores extremos. No Oeste Catarinense, o menor percentual nas mesorregiões (2,91%), as rejeições vão de 1,13 a 5,29%; e na Mesorregião da Grande Florianópolis, vão de 1,02 a 5,71%. Já no Vale do Itajaí a variação entre os casos é baixa (exceto para Blumenau), porém a média é mais alta variando de 5,1 a 9,52%. Interessante notar que a Microrregião de Blumenau (1,9%) e a de Itajaí (9,52%) apesar da diferença da taxa de rejeição tem sede que distam pouco mais de 50 quilômetros.

Diante da constatação de que as mesorregiões não apresentam, entre suas divisões, uma característica unificadora interna quanto à média de pareceres pela rejeição, partimos para a análise das microrregiões separadamente. Com isso, temos alguns caminhos a seguir. Isso porque as microrregiões de Canoinhas e dos Campos de Lages são as que apresentam um percentual maior de rejeições, quais sejam, 14,88% e 13,10%, respectivamente. Por outro lado, a microrregião de Tijucas apresentou um percentual de rejeição de apenas 1,02% das contas analisadas, seguida por Chapecó com 1,13%, Tabuleiro com 1,43% e Blumenau com 1,90%.

Passamos a comparar então apenas duas das microrregiões, como casos extremos: Canoinhas e Blumenau. Tais microrregiões figuram em dois extremos do Estado em relação aos pareceres pela rejeição das contas. As cidades-polo dessas microrregiões, que lhes emprestam os nomes, estão distantes pouco mais de 200 quilômetros uma da outra. O que poderia levar a resultados tão díspares entre elas? O que poderia influenciar a tomada de decisão de seus gestores públicos a tal ponto que, de um lado, são atendidas as determinações legais quanto à gestão fiscal, e, de outro, essas mesmas determinações não são cumpridas? Haveria diferenças de instituições entre essas regiões, como as que Arend e Cario (2010) apontaram em

relação às metades Norte e Sul do Rio Grande do Sul? Ou como as que North (2000) apontou em relação a Holanda, Inglaterra e Espanha?

Talvez a história dessas regiões ajude a explicar essas diferenças na tomada de decisão de seus agentes públicos. Afinal, é possível que essa história tenha ajudado a definir a trajetória dessas regiões, e as instituições, ou “regras do jogo”, que nelas se formaram. Conforme apontado por Goularti Filho (2007), em algumas regiões brasileiras em que houve a formação de pequenos núcleos de colonização europeia em fins do século XIX, se notabilizou a presença de várias pequenas atividades mercantis e manufatureiras (artesanato, pequena indústria) contribuiu para gerar uma acumulação pulverizada e lenta. Havia, assim, um processo de importação de instituições que viabilizassem um ambiente favorável para o surgimento e desenvolvimento de uma estrutura de crenças que induziu as instituições políticas e econômicas a reduzirem os custos de transação, como apontara North (2000) nos exemplos de Holanda e Inglaterra.

Como assinala Lins (2008), em nenhuma região de Santa Catarina esse processo foi mais aprofundado do que no completo têxtil-vestuarista liderado por Blumenau, onde houve a importação considerável das “regras do jogo” do país de origem dos imigrantes, no caso, a Alemanha. E, como apontou Piazza (1983), essa região se notabilizou pelo ingresso predominante de pequenos artesãos, com grande diversidade intelectual, o que permitiu a ela aproveitar os estímulos à industrialização brasileira ocorridos no decorrer do século XX. E esse processo aconteceu, embora de maneira indireta, a partir da expansão dos núcleos de colonização oriundos do Rio Grande do Sul, na Região do Oeste Catarinense, como apontou Goularti Filho (2007).

Assim, o “transplante” de uma cultura fabril e empreendedora que ajudou a enraizar essa indústria têxtil-vestuarista na região, conforme apontou Lins (2008) pode ter ocorrido também em relação a uma cultura de controle sobre a gestão pública. E isso pode ter contribuído para o desenvolvimento uma visão de Estado e comportamento frente ao Estado mais apropriada, necessária ao controle social, conforme apontou Grau (2000). Mais ainda, a formação desse núcleo populacional com a presença de várias atividades mercantis e manufatureiras pode ter contribuído para a formação de um arranjo de reciprocidade generalizada, fator que Putnam *et al.* (1993) trazem como fundamental ao capital social.

Por essa razão que Lins (2008) destaca que o arranjo têxtil-vestuarista do Vale do Itajaí, liderado por Blumenau, reúne condições favoráveis ao desempenho competitivo, decorrente da própria configuração sócio-produtiva, em que, na esteira de uma trajetória setorial mais do que secular, uma constelação de empresas de tamanhos, características produtivas e níveis de capacitação diferentes aparece imbricada com um tecido institucional relativamente espesso e ativo, num quadro de grande proximidade geográfica. O resultado, conforme dados do IBGE (2010), é uma renda nominal domiciliar quase duas vezes maior que a da região de Canoinhas (R\$ 2,2 mil contra R\$ 1,2 mil). Pode ser que esse resultado em capacitação e renda reflita, ainda, em maior conhecimento de como funciona a máquina pública, como preceituou Silva (2002) como elemento necessário ao controle social. Esse conhecimento pode ter influenciado, ainda, no acesso que a população – ou parte dela – tem a informações sobre o destino dos recursos públicos, outro elemento que Cançado e Pinheiro (2016) tratam como necessário ao controle social.

Já a Microrregião de Canoinhas é destacada pela cadeia produtiva do papel e celulose, como apontaram Carvalho Júnior et al (2008). Esta é uma atividade econômica baseada no aproveitamento de grandes áreas de floresta, nativa ou plantada; logo, é comum destacar-se em regiões caracterizadas por grandes propriedades rurais, ou seja, pela concentração do principal meio de produção nesses casos: a terra. Muito embora os núcleos de povoamento dessa região tenham se originado da expansão da colonização do Norte Catarinense (GOULARTI FILHO, 2007), nessa região já havia outros habitantes nos séculos anteriores, em virtude de servir como

passagem para os tropeiros no período de vinculação à coroa portuguesa. Portanto, a importação das regras do jogo vigentes no país de origem dos imigrantes foi consideravelmente menor do que ocorrera em Blumenau, uma vez que, na região de Canoinhas, até a resolução da disputa de limites estaduais havia outra “regra do jogo” vigente, decorrente da disputa por direitos de propriedade.

Parece que, nessas duas regiões, ocorreu processo semelhante ao constatado por Fernandes (1979) acerca do progresso da civilização no Brasil: enquanto uma região acompanhou o progresso sócio-industrial, outra permaneceu em seu próprio processo sócio-cultural. É possível que o identificado por Arend e Cario (2010) em relação à Região Sul do Rio Grande do Sul – em que a alta concentração de terras restringiu a acumulação de capital social e impediu a modernização econômica – possa ter acontecido na Microrregião de Canoinhas, e talvez até mesmo na dos Campos de Lages.

A análise das trajetórias de duas microrregiões com diferentes níveis de rejeições de contas, sugere que as duas microrregiões de Santa Catarina analisadas apresentaram trajetórias históricas distintas. E que tais trajetórias podem estar indiretamente associadas às rejeições de contas – casos de Blumenau e Canoinhas. Ainda, a trajetória da microrregião de Blumenau apresenta alguns elementos que parecem fortalecer as relações de confiança necessárias ao capital social, descritas por Putnam (1993); todavia, para afirmar isso seriam necessários outros dados.

Portanto, a trajetória das instituições, embora possa ser um elemento para explicar o desempenho de uma região quanto à aprovação das contas, não parece explicar totalmente o desempenho de uma região quanto à aprovação das contas. Há microrregiões com trajetórias que parecem ser semelhantes – casos de Araranguá e Tubarão – com desempenhos díspares.

6 CONCLUSÃO

O trabalho analisa a trajetória das instituições e o controle social nas regiões de Santa Catarina, a partir das rejeições de contas dos municípios que as integram. Para isso, foram analisados os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado entre 2003 e 2016, e comparadas as rejeições entre as regiões do Estado.

Como as mesorregiões são heterogêneas internamente, a comparação direta entre elas não foi possível. Assim, comparou-se as microrregiões, pois os dados permitiram identificar quais delas apresentam os maiores percentuais de rejeição de contas (Canoinhas, Campos de Lages e Tubarão) e os menores (Chapecó, Tijucas, Tabuleiro e Blumenau) percentuais de rejeições de contas. A análise comparativa microrregional, entre Blumenau e Canoinhas, mostra que estas possuem trajetórias históricas distintas, as quais podem ter influenciado no desenvolvimento de suas instituições (North, 2000), e conseqüentemente o controle social sobre a gestão pública.

A microrregião de Canoinhas tem um percentual de pouco mais de um quarto das contas com parecer pela rejeição. Pode ser caracterizada por uma cadeia produtiva de papel-celulose, baseada na grande propriedade e concentração do principal meio de produção (a terra), além de ter sido, durante o século XX, local de disputa sobre a jurisdição à qual pertencia, e ser marcada por conflitos fundiários. No outro extremo, a microrregião de Blumenau, sem rejeições durante o período, tem econômica baseada em arranjo produtivo têxtil-vestuarista, colonizada por várias pequenas atividades mercantis e manufatureiras (artesanato e pequena indústria). Este tipo de colonização pode ter contribuído com uma acumulação de capital pulverizada e lenta. Ainda, um forte enraizamento de uma cultura imigrante, que ainda influencia as relações empresariais e tecnológicas.

Os dados sugerem que as trajetórias históricas podem levar a diferentes níveis de capital social e conseqüentemente de controle social, que complementa – ou torna mais efetivo – o

controle externo, realizado pelos tribunais de contas. E esse controle social - sobre o prefeito e a câmara municipal - parece conduzir a uma menor propensão a rejeição de contas.

No entanto, os dados apresentados não permitem concluir se uma região apresenta capital social maior do que a outra. Essa consiste em uma limitação desse estudo, pois demanda outras técnicas de coleta de dados, como a realizada por Cusack (1999). Por isso, a trajetória das instituições não parece explicar totalmente o desempenho de uma região quanto à aprovação das contas; embora possa ser um elemento para isso.

Outros fatores devem ser considerados, como a própria estrutura dos municípios, ou a capacidade de seus gestores promoverem suas defesas junto aos órgãos de controle. Os Tribunais de Contas, muito embora sejam órgãos de controle externo, com um suporte técnico estruturado, estão vinculados ao Poder Legislativo, a quem compete eleger a maioria dos seus julgadores (no caso do Estado de Santa Catarina, quatro dos sete conselheiros). Apresentam, portanto, uma vinculação política mais forte do que os outros órgãos de controle previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Pode ser que essa estreita relação com o meio político acabe por influenciar nos julgamentos, o que acabaria por modificar as diferenças regionais descritas no presente trabalho.

Como trabalho futuro, sugerimos considerar, em período semelhante ao analisado, outros processos cujo julgamento irregular resultou em alguma cominação pecuniária ao agente público (seja ressarcimento aos cofres públicos, seja multa por infração à lei). Isso porque nesses processos também ou há uma rejeição de contas, ou os atos administrativos analisados (licitações, contratos, atos de pessoal, registros contábeis) foram considerados irregulares por motivos graves, daí a cominação pecuniária. Os processos dessa categoria também podem ser comparados com a mesorregião e microrregião, a fim de verificar se a frequência de rejeições coincide com o que foi identificado no presente estudo.

Um estudo como esse, embora mais denso do que o realizado neste momento, ainda assim apresentaria a mesma limitação, qual seja, considerar apenas as decisões em si. Ainda faltaria considerar aspectos críticos da elaboração dessas decisões, como a invasão do âmbito jurídico por questões políticas, conforme mencionado acima.

REFERÊNCIAS

- AREND, Marcelo; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise secular evolucionária. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 381-420, ago. 2010.
- CABRAL, Oswaldo. **História de Santa Catarina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Laudes, 1970.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CUSACK, Thomas R. Social capital, institutional structures, and democratic performance: a comparative study of German local governments, **European Journal of Political Research**, v. 35, n. 1, jan. 1999, p. 1-34.
- FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: DIFEL, 1979.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social, **Opinião Pública**, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009.
- FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, sup. 0, ago. 2008.
- GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.
- GOULARTI FILHO, Alcides. Padrão de crescimento e sistema de transportes em Santa Catarina, 1880–1945. **América Latina en la história económica**, México, n. 34, jul./dez. 2010

- GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público, **Caderno de Estudos FIPECAFI**, São Paulo, n. 21, mai./ago. 1999 pp. 01-18.
- GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el Control Social. In: Consejo Científico del CLAD (Coord.). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. p. 269-327
- HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tabelas - Mesorregiões, microrregiões, municípios, distritos, subdistritos e bairros**. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/xls/Municipios/santa_catarina.zip
- JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, jan./fev. 2004 p. 137-157
- LINO, André Feliciano, AQUINO, André Carlos Busanelli de. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 29, n. 76, jan./abr. 2018, p. 26-40.
- LINS, Hoyêdo Nunes. Arranjo produtivo têxtil-vestuarista da região do Vale do Itajaí. In: CARIO, Silvio; PANCERI, Reginete; FLAUSINO, Elizabete; BITTENCOURT, Márcio; MONTIBELLER FILHO, Gilberto; CAVALCANTI, Paulo Roberto (org.). **Economia de Santa Catarina: inserção industrial e dinâmica competitiva**. Blumenau: Nova Letra, 2008.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, jul./ago. 2009, p. 739-772.
- NORTH, Douglass. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de economia institucional**, Bogotá, v.2, n. 2, jan./jun. 2000.
- PIAZZA, Walter Fernando. **Santa Catarina: sua história**. Florianópolis: Lunardelli, 1983.
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.
- SANTOS JUNIOR, Silvio; WAQUIL, Paulo Dabdab. A influência de fatores econômicos, institucionais e sociais na inserção de agroindústrias rurais em Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n.2, abr./jun. 2012
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade, **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.9, n.24, mai./ago. 2002