

**PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001**  
**MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da  
Administração Pública





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001**  
**MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da  
Administração Pública

Brasília-DF  
2002

**Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação - CEDOC  
SAFS Quadra 4 - Lote 1 - Edifício Sede - Sala 3  
70042-900 Brasília-DF  
Fone: (61) 316-7165  
Correio Eletrônico: revista@tcu.gov.br

**Comissão Julgadora**

Ubiratan Diniz de Aguiar (Presidente), Benjamin Zymler, Lucas Rocha Furtado,  
Luciano Carlos Batista, Salvatore Palumbo

**Instituto Serzedello Corrêa**

Salvatore Palumbo

**Centro de Documentação**

Evelise Quadrado de Moraes

**Diagramação**

Ismael Soares Miguel

**Capa**

Ricardo Oliveira do Espírito Santo

336.126.55 (81)(06.068) B823p 2001	Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 : Monografias Vencedoras : Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. — Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. 364 p. Conteúdo : Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade / Francisco Carlos da Cruz Silva — Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania / Vanice Regina Lírio do Valle — Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil / Arildo da Silva Oliveira — Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública / Luiz Alberto dos Santos, Regina Luna Santos Cardoso — Apontamentos Sobre o Controle Social e a Transparência dos Atos da Administração Pública Brasileira / Erivaldo Gonçalves de Menezes.  1. Prêmio Serzedello Corrêa (2001). I. Título. II. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública.
---	--

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



## **Tribunal de Contas da União**

### **Ministros**

Humberto Guimarães Souto, Presidente  
Valmir Campelo, Vice-Presidente  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Iram Saraiva  
Adylson Motta  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamin Zymler

### **Ministros-Substitutos**

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa

### **Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora



---

## APRESENTAÇÃO

---

 Tribunal de Contas da União tem por missão assegurar a regular e efetiva gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade. Para cumprir sua missão, o TCU fiscaliza os gastos públicos realizados por 3.756 unidades gestoras no Brasil e 172 no exterior, bem como dos Estados e Municípios que recebem verbas federais por meio de convênios.

Diante do universo a ser fiscalizado e dos inúmeros casos de corrupção e desvio de recursos que se sucedem em nosso país, fica patente que o significativo esforço dos órgãos oficiais de controle deve ser ampliado. O caminho para ampliar o esforço de fiscalização reside na incorporação da sociedade civil organizada em uma rede de controle que permita detectar e corrigir desvios com agilidade.

O controle do Estado pelo cidadão - o chamado controle social - requer o fortalecimento da cidadania e o aumento da transparência da máquina pública, frentes a serem trabalhadas pelo Governo e pela própria sociedade.

Buscando contribuir para a participação cada vez maior da sociedade no processo de controle dos gastos públicos, o Tribunal de Contas da União lançou versão do concurso de monografias Prêmio Serzedello Corrêa com o tema "Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública". Apresentamos, neste volume, as monografias vencedoras.

HUMBERTO SOUTO  
Presidente do Tribunal de Contas da União



---

## SUMÁRIO

---

PORTARIA Nº 236, DE 31 DE JULHO DE 2001 Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 2001 .....	11
--	----

### **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

---

1º LUGAR CONTROLE SOCIAL: REFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PARA A SOCIEDADE Francisco Carlos da Cruz Silva .....	21
2º LUGAR CONTROLE SOCIAL: PROMOVEDO A APROXIMAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CIDADANIA Vanice Regina Lírio do Valle .....	75
3º LUGAR CONTROLE SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA A FISCALIZAÇÃO POPULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL Arildo da Silva Oliveira .....	143
4º LUGAR PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Luiz Alberto dos Santos Regina Luna Santos Cardoso .....	211
5º LUGAR APONTAMENTOS SOBRE O CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA Erivaldo Gonçalves de Menezes .....	311



---

## PORTARIA Nº 236, DE 31 DE JULHO DE 2001<sup>1</sup>

---

Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 2001.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas atribuições regimentais, e

Considerando ter sido Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda no período de 31/08/1892 a 30/04/1893, responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do país e pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a esse ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e Administração Pública; e

Considerando a instituição do “**Prêmio Serzedello Corrêa**”, pela Portaria nº 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria nº 04, de 17 de janeiro de 1969, destinado à premiação da melhor monografia sobre temas relacionados à atuação do Tribunal de Contas da União e seu significado nos quadros institucionais do País, **RESOLVE:**

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O *Prêmio Serzedello Corrêa* rege-se, no corrente ano, pelas normas constantes desta Portaria.

### DO TEMA E DOS PRÊMIOS

Art. 2º Fica destinada às três melhores monografias inéditas sobre o tema “**Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**” a premiação total líquida, já descontado o imposto de renda retido na fonte, de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais), assim distribuídos:

- I - R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o primeiro lugar;
- II - R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para o segundo lugar; e
- III - R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para o terceiro lugar.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora atribuirá menções honrosas às monografias classificadas em quarto e quinto lugares.

---

<sup>1</sup> Publicada no BTCU nº 52 de 2001.

## DA INSCRIÇÃO

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, com exceção dos membros da Comissão Julgadora e de seu Secretário-Executivo, poderá concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º A entrega das monografias deverá ser feita até **21 de novembro de 2001**, no Centro de Documentação-CEDOC, situado no SAFS, Quadra 4, Lote 01 - CEP: 70042-900 - Brasília/DF, ou enviadas ao mesmo endereço por meio de SEDEX destinado “Ao Prêmio Serzedello Corrêa 2001”.

§ 1º No caso de envio por meio de SEDEX, o autor do trabalho deverá identificar-se no envelope da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT apenas por pseudônimo.

§ 2º A data da postagem será considerada como a de entrega.

§ 3º Caso a monografia seja entregue em mãos será emitido comprovante de recebimento em nome do portador.

§ 4º Não serão aceitas, em nenhuma hipótese, trocas, alterações, inserções ou exclusões de parte ou de toda a monografia após sua entrega.

Art. 5º Na hipótese de as monografias premiadas terem sido elaboradas em co-autoria, a entrega do prêmio será feita a todos os autores cujos nomes estejam na ficha de identificação do trabalho, sendo o valor dividido em partes iguais.

Art. 6º Os concorrentes poderão inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em todos os trabalhos, as disposições contidas nos artigos 7º e 8º desta Portaria.

Art. 7º Os originais deverão ser apresentados em meio digital (disquete, *zipdisk*, CD-ROM) e em 3 (três) vias impressas, ser escritos em língua portuguesa e conter no mínimo 50 (cinquenta) e no máximo 150 (cento e cinquenta) páginas, devidamente numeradas, digitadas em um único lado da folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), utilizando fonte *Times New Roman*, tamanho 14, com no mínimo 27 (vinte e sete) e no máximo 30 (trinta) linhas por página, espaço interlinear 1,5 (um e meio) e margem superior 2,5 cm (dois e meio centímetros), inferior 2,0 cm (dois centímetros), esquerda 2,5 cm (dois e meio centímetros) e direita 2,0 cm (dois centímetros).

§ 1º Deverá constar nos trabalhos apenas o pseudônimo do autor, sendo vedado qualquer outro tipo de identificação direta ou indireta.

§ 2º É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com a norma nº NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a qual não será computada na quantidade de páginas de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º As citações contidas no texto deverão seguir as especificações da norma nº NBR 10520 da ABNT.

Art. 8º Para efeito de identificação, o autor deverá enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação com nome completo, endereço, telefones, *e-mail*, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deverá trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

## DA AVALIAÇÃO

Art. 9º A comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao *Prêmio Serzedello Corrêa 2001* é composta pelo Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar, que exerce sua Presidência, pelo Auditor Benjamin Zymler, pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, e pelos titulares da Secretaria-Geral de Controle Externo e do Instituto Serzedello Corrêa.

§ 1º O Presidente da Comissão Julgadora deverá indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício das funções de Secretário-Executivo da comissão, sem prejuízo de suas atividades rotineiras.

§ 2º Os membros da Comissão Julgadora receberão certificado de participação na avaliação do concurso, emitido pelo Presidente do TCU.

§ 3º Os trabalhos da Comissão Julgadora não serão remunerados.

Art. 10. A avaliação dos trabalhos se divide em preliminar e de mérito, e será feita com base em itens constantes das Fichas de Avaliação de Monografia anexas.

§ 1º A avaliação preliminar levará em conta os seguintes itens:

I - enquadramento formal (observação dos requisitos estabelecidos nos arts. 4º, 7º e 8º desta Portaria).

II - pertinência (vinculação do trabalho ao tema proposto);

§ 2º A avaliação de mérito levará em conta os seguintes itens:

I - aplicabilidade (utilidade e mérito do conjunto de conclusões e de eventuais propostas de linhas de ação);

II - conteúdo (caráter inovador do conjunto das idéias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos, evidências ou informações pertinentes);

III - linguagem (objetividade, estilo, concisão e correção da linguagem);

IV - fundamentação (argumentação fundamentada em fatos históricos, legislação, doutrina ou jurisprudência relativas ao tema, com indicação da fonte); e

V - seqüência lógica (sucessão de fatos e idéias com coerência e regularidade).

§ 3º O Secretário-Executivo da Comissão Julgadora fará uma análise prévia de todas as monografias inscritas, contando com o testemunho de 02 (dois) servidores do TCU, e registrará suas observações a respeito do item I do § 1º deste artigo na ficha de avaliação preliminar.

§ 4º A avaliação preliminar de cada trabalho inscrito caberá exclusivamente ao seu primeiro avaliador.

§ 5º A avaliação preliminar desclassificará liminarmente os trabalhos que não atenderem aos seus requisitos, ficando a critério da Comissão Julgadora aceitar os trabalhos que não preencherem totalmente as exigências estabelecidas no *caput* do art. 7º.

§ 6º A pontuação atribuída a cada item da avaliação de mérito será dada numa escala de números inteiros de 0 (zero) a 10 (dez).

Art. 11. A nota final de cada trabalho será a média aritmética, arredondada até a segunda casa decimal, das notas atribuídas pelos membros da Comissão Julgadora.

§ 1º No desempate entre concorrentes de igual nota, terá preferência o trabalho detentor da média aritmética simples mais elevada, arredondada até a segunda casa decimal, das pontuações atribuídas pela Comissão Julgadora, sucessivamente, nos itens aplicabilidade, conteúdo, linguagem, fundamentação e seqüência lógica.

§ 2º No caso de persistência de empate, será realizada votação secreta entre os membros da Comissão Julgadora para escolha do melhor trabalho.

Art. 12. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 13. A Comissão Julgadora terá prazo até **22 de fevereiro de 2002** para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final, e dissolver-se-á após a conclusão dos trabalhos.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora, quando considerar necessário, poderá solicitar ao Presidente do TCU a prorrogação do prazo de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 14. A critério da Comissão Julgadora os prêmios poderão deixar de ser conferidos, caso conclua não haver monografias merecedoras de premiação.

## DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS E DA PREMIAÇÃO

Art. 15. A abertura dos envelopes contendo as fichas de identificação dos autores das monografias vencedoras será feita em sessão pública no dia **1º de março de 2002**, às 15 horas, no Salão Nobre do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - 2º andar.

Art. 16. O resultado do Prêmio Serzedello Corrêa será publicado no Diário Oficial da União e estará disponível na página do Tribunal de Contas da União na Internet ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Art. 17. A solenidade de entrega dos prêmios aos três primeiros colocados ocorrerá no dia **25 de março de 2002**, às 17 horas, no Auditório Ministro Pereira Lira, no Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - Térreo, e será conduzida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

§ 1º Aos vencedores mencionados no *caput* deste artigo, residentes fora do Distrito Federal, serão fornecidas passagens para traslado dentro do território nacional, a fim de que participem da solenidade de entrega dos prêmios.

§ 2º O vencedor que não comparecer à solenidade de entrega dos prêmios, receberá a importância a ele destinada no prazo de até 60 (sessenta) dias após a referida solenidade.

§ 3º Os autores das monografias classificadas em quarto e quinto lugares receberão por correspondência os certificados relativos às respectivas menções honrosas atribuídas pela Comissão Julgadora.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Os direitos autorais das monografias premiadas, bem como das agraciadas com menção honrosa, pertencem aos autores, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las em qualquer idioma, por qualquer forma ou processo, em conjunto ou separadas, periodicamente ou não, sendo destinados, gratuitamente, aos autores 50 (cinquenta) exemplares da primeira edição, que serão divididos em caso de co-autoria.

Art. 19. Os originais não serão devolvidos aos autores, sendo destruídos após 90 (noventa) dias da proclamação dos vencedores.

Art. 20. A participação no certame implicará aceitação, por parte dos concorrentes, de todas as exigências regulamentares, e o não-cumprimento de qualquer uma delas acarretará desclassificação.

Art. 21. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora e, após sua dissolução, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 22. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO



---

## **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

---



**1º LUGAR**

**CONTROLE SOCIAL: REFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PARA  
A SOCIEDADE**

Francisco Carlos da Cruz Silva



---

# CONTROLE SOCIAL: REFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PARA A SOCIEDADE

---

Francisco Carlos da Cruz Silva

*1. Introdução 2. Conceituando controle social 2.1 Um conceito abrangente 2.2 O porquê do controle. 2.3 Controle social entre as espécies de controle. 3. Controle social no contexto das reformas . 3.1 Histórico das Reformas Administrativas e controle no Brasil 3.2 A Reforma Administrativa de 1995 4. Dificuldades no processo de reforma 4.1 Inadequação da inserção social e regulação política 4.2 Patrimonialismo Persistente 4.3 Evidências de cultura de corrupção 4.4 Flexibilização : Eficiência x Eficientismo 5. Sociedade despreparada 5.1 Accountability: Um processo cultural 5.2 Cidadania Relativa: A democracia no Brasil. 6. Conclusões : propondo idéias na situação atual 6.1 Valorização do Controle Social na Estratégia de Mudança 6.2 Canais de atuação para controle social 6.3 Melhoria da capacitação e cultura no serviço público 6.4 Desenvolvimento de indicadores de desempenho 6.5 Uniformização e integração dos sistemas de informação 6.6 Considerações Finais 7. Referências. Notas.*

## I. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira e a classe política e dirigente não têm-se dado conta da grande necessidade de implementação de mudanças nos sistemas de controle sobre os recursos públicos, ampliando-se os meios de controle social. Esse aumento do controle não pode, entretanto, significar a imobilização da ação do gestor público, mas a garantia de uma utilização mais racional, eficiente, transparente, regular e compatível com o esforço de submissão da sociedade à tributação imposta pelo Estado.

O cenário atual de ampla disputa política, diante das transformações sociais do final do século XX e início do século XXI, tem exposto as fragilidades dos modelos existentes. As mudanças necessárias no controle devem caminhar na direção de ampliação e consolidação da democracia no Brasil. O controle social na aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do Estado é um tema extremamente importante para ser discutido. As transformações decorrentes de reformas administrativas têm caminhado na direção de ampliação do controle social, entretanto ainda são tímidos os meios disponíveis para a sociedade, além do despreparo do cidadão.

Nos últimos anos, o País tem se defrontado com inúmeros casos de desvios e impropriedades na execução do gasto público. Muitas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) foram criadas a fim de esclarecer casos de corrupção e desmandos na Administração Pública por práticas neopatrimoniais. Esses fatos impõem a urgência

de uma discussão profunda sobre o tema controle, pois acumula-se um elevado custo social pela má utilização de recursos públicos.

A modificação estrutural por meio do ideário da Reforma Gerencial, introduzida no Brasil altera as formas de controle da Administração Pública, visa a ênfase nos resultados e tem como base as possibilidades do controle social. Porém, num País como o Brasil, onde ainda existe uma grande parcela da população que vive à margem dos direitos sociais e políticos, falar em controle social parece um contra-senso. Ainda é de expectativa os efeitos práticos da implementação do modelo gerencial por meio dos princípios e diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, mediante mudanças constitucionais, promovidas essencialmente pela Emenda nº 19, publicada em 04 de junho de 1998, e por alterações da legislação infraconstitucional.

O objetivo deste estudo é analisar as perspectivas do controle social da administração especialmente com a introdução da Reforma Gerencial. Espera-se desenvolver um pensamento crítico a respeito do tema e introduzir propostas práticas dentro do modelo atual que sirvam como base de discussão.

O controle social atuante pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os Órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática. É fundamental uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas, principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos. Assim, há de se levar em conta as dificuldades da sociedade e a existência de distorções como a corrupção e as práticas neopatrimoniais no Estado Brasileiro.

O modelo gerencial ou pós-burocrático busca ampliar a autonomia das entidades descentralizadas do governo e objetiva aumentar a eficiência das organizações públicas, direcionando a ênfase do controle para os resultados da ação pública. Para isso, o governo introduz possibilidades de controle social que seriam exercidos por uma maior participação da sociedade. Porém, essa maior participação social não é compatível com a realidade social brasileira. O modelo gerencial implica a introdução de uma maior flexibilidade dos controles da administração que pode levar ao aumento de impropriedades e corrupção na utilização dos recursos públicos.

A corrupção é um fenômeno social presente mesmo em nações mais desenvolvidas e com mecanismos de controle do Estado bastante elaborados. A existência de corrupção no Brasil ou em qualquer outro País poderia ser justificada e aceita como um processo natural, baseando-se nesse argumento. Porém, quando existem evidências de que a sua prática atinge níveis que a sociedade não mais tolera, é necessário uma reavaliação nas formas de controle da Administração Pública com o objetivo de coibir a sua ocorrência.

A imprensa, exercendo um papel relevante para a transparência das ações públicas, tem-se encarregado de tornar público uma série de acontecimentos que resultaram ou parecem resultar na perda de grandes volumes de recursos arrecadados pelo governo. Os Tribunais de Contas e o Ministério Público têm tido uma ação fundamental na condução desses casos, mas isso não parece ser suficiente para

inibir novos abusos. Dentre os casos mais famosos de desvio ou má utilização de recursos públicos, pode-se citar o caso dos “anões do orçamento”, os desvios para liberação de recursos federais via contas fantasmas durante o governo Collor, o superfaturamento no Prédio do Superior Tribunal de Justiça, o escândalo da Previdência. E, recentemente, os casos do superfaturamento na construção do prédio do Tribunal do Trabalho em São Paulo, da ajuda do Banco Central aos Bancos Marka e Fontcidam, dos indícios de omissão culposa na fiscalização de contas CC5 pelo Banco Central, e, ainda, do caso da cobrança de propinas pela *máfia* dos fiscais em São Paulo. Como se pode perceber o fenômeno não é um privilégio do poder executivo, ele ocorre também nos legislativo e judiciário. Além disso, não se restringe à esfera Federal, é presente também na esfera estadual e municipal.

Apesar de todos esses problemas, é importante deixar claro que a necessidade da discussão em torno do tema controle se impõe, não somente por causa das impropriedades e corrupção existentes na Administração Pública, mas fundamentalmente a fim de garantir que existam elementos e dispositivos, dentro do ciclo de gestão, que propiciem os ajustes necessários nas políticas públicas para uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos, sendo isso o que a sociedade espera.

Considerando os fatos apresentados, este trabalho tenta caminhar na direção de criar um pensamento crítico e propor medidas concretas em resposta à seguinte questão: *Quais as perspectivas para o controle social no Brasil?* Sem, contudo, ter a intenção ser exaustivo na discussão do tema.

No desenvolvimento do texto, são analisadas as formas e dispositivos de controle da Administração Pública Federal e as tendências decorrentes das mudanças que vêm sendo implantadas a partir da Reforma Administrativa de 1995. As medidas propostas têm o objetivo de ampliar as possibilidades de controle social.

Visando a uma melhor abordagem do assunto, este trabalho foi dividido em capítulos, inserindo o assunto dentro do contexto atual, conceituando, discutindo e propondo idéias dentro dos aspectos analisados.

Como fonte de dados, foram utilizadas as primeiras medidas adotadas pelo Governo para implementação da Reforma, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional. A base teórica é alicerçada em livros, artigos e outros textos de diversos autores. Nessas fontes, são encontrados aspectos administrativos, políticos, sociais e históricos do tema ligados a Administração Pública Brasileira.

## 2. CONCEITUANDO CONTROLE SOCIAL

### **2.1 Um conceito abrangente**

Conceituar Controle Social nos reporta a uma análise do ponto de vista semântico e a uma avaliação dos dispositivos jurídicos existentes.

O sentido da palavra controle assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada. A palavra controle é de origem francesa (*controlê*) e foi introduzida no Direito Brasileiro por Seabra Fagundes em sua monografia *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* em 1941 (Meirelles, 1995). Na língua portuguesa, a palavra tem um sentido de dominação e, talvez por essa causa, o controle é muitas vezes visto como um procedimento inconveniente e inoportuno. Ninguém gosta de ser controlado, porém todos entendem que o controle é necessário. Seria, assim, o controle para os outros. O controle é freqüentemente confundido com burocracia no sentido negativo, ou seja, burocratização, onde o aparelho burocrático só serve para emperrar ou dificultar o andamento dos processos da administração. Entretanto, para ilustrar a diferença entre controle e burocratização, pode-se citar o processo de informatização, exemplo de instrumento utilizado para aumentar o controle, sendo assim um caso típico de onde ocorre ampliação do controle e isso torna o resultado da administração mais eficiente, viabilizando processos mais ágeis e controlados, sem, entretanto, ser uma medida de burocratização. Na Administração Pública, o controle é imprescindível desde que os recursos em jogo não são particulares e sim públicos, assim devem estar comprometidos com os interesses e objetivos de toda uma Nação. Quando se junta à palavra controle o termo “social”, dá-se um sentido da origem do controle, portanto o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Na verdade qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.

O controle é uma das funções administrativas que já era previsto no paradigma da administração científica que fundamenta a Escola Clássica iniciada por Fayol e Taylor. Essas funções administrativas eram: planejar, organizar, comandar, coordenar e *controlar*. Ao longo dos últimos anos, mesmo com todas as transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o tema controle tem sido cada vez mais enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados.

O controle do Estado, em sentido amplo, se dá de várias formas dentre as quais se pode destacar o controle do próprio poder do Estado por meio do *sistema de freios e contrapesos*, concebido originalmente por Montesquieu, e consubstanciado, no nosso ordenamento jurídico, pela separação dos poderes e independência dos mesmos prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

Além disso, existem diversos dispositivos constitucionais que têm o objetivo de controle das ações do Estado e dos gestores públicos, no exercício de suas atribuições. Esse controle abrange, não apenas, os atos do poder executivo, mas todos os atos dos três poderes quando exercendo atividades administrativas.

A finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.

Segundo Di Pietro (1998:478), o controle da Administração Pública é  
*“o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os  
órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o  
objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios  
que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico”*.

Este conceito é, sem dúvida, um conceito formal. Ele não prevê, explicitamente, o controle direto pela sociedade como forma de controle da administração. No entanto, como explica a própria autora, o controle da administração pode, também, ser exercido pela sociedade, mediante a participação dos cidadãos de forma individual ou coletiva. Porém, do ponto de vista legal o que a sociedade faz é apenas provocar os órgãos competentes da própria administração, que tem um poder-dever, atribuído pela lei, com finalidade corretiva. Esse poder-dever não pode ser renunciado nem retardado sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle é viabilizado pela sistematização na elaboração do orçamento federal, prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 165, Capítulo das Finanças Públicas. Essa sistematização visa construir um planejamento do gasto público que estabeleça elementos de coordenação e integração para o exercício do controle financeiro e orçamentário. O planejamento é desenvolvido mediante a elaboração de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual corresponde à apresentação regionalizada das diretrizes, objetivos e metas relativas às despesas de capital da Administração Pública. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Poderes Executivos das 03 (três) esferas deverão apresentar projeto de lei ao Legislativo, antes da proposta orçamentária, descrevendo o orçamento anual do gasto público. O Poder Legislativo poderá aprová-lo com ou sem emendas. E, finalmente, o Orçamento Anual (Lei Orçamentária Anual – LOA) que deve ser elaborado segundo a técnica do orçamento-programa, apresentando as ações hierarquizadas do Estado, indicando os projetos e atividades das políticas públicas a serem implementadas no exercício.

Outro instrumento de controle importante é a Lei de Licitações (Lei 8666/93). A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que obras, serviços, compras e alienações fossem contratados mediante processo de licitação pública (art.37, XXI). Com base nesse artigo, foi editada a Lei de Licitações que estabelece normas gerais de licitação. Por meio desse dispositivo legal, busca-se assegurar, em última instância, o interesse público, mediante seleção da proposta mais vantajosa para a administração, baseando-se em princípios tais como a moralidade, impessoalidade e publicidade. Dessa forma, está se procurando um maior controle no gasto de recursos públicos.

Os órgãos da Administração Pública que exercem o controle dos recursos públicos por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, estão determinados nos artigos 70 a 74 da Constituição de 1988. São previstos, expressamente, dois níveis de controle: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle de caráter externo, realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo, que apreciam as contas prestadas pelos chefes dos Executivos.

Destaque-se que, mesmo sendo utilizada a via do controle interno, cabe sempre ao Poder Legislativo o julgamento das contas dos administradores públicos, com base em pareceres dos Tribunais de Contas.

A evolução nas formas de interação ou associação entre o setor privado e público exigirá modificação desses instrumentos legais com a expansão da participação da sociedade. A descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da administração. É o que tem sido denominado de controle social (Loureiro e Fingerhann, 1992).

Apesar de cada vez mais utilizado nas discussões que se referem à Administração Pública, controle social é um conceito com origem na sociologia. LaPiere (1954) faz uma larga construção sobre controle social em seu Livro *A Theory of Social Control*. A base desse trabalho está na redescoberta dos grupos primários da sociedade como elementos chave no estabelecimento das normas de conduta sociais. A ação desses grupos orientam indiretamente os objetivos globais da sociedade. Essa ação de grupos primários, não necessariamente planejada, que modifica a conduta social por meio de um sistema dinâmico de punições é o que se chama de controle social. Entretanto, esse conceito de controle social elaborado na sociologia tem características muito diversas do conceito que tem sido utilizado para o estudo da Administração Pública como será visto adiante.

Segundo Viegas (1996), o estudo do tema controle na administração tem tido pouca receptividade. Isso se deve, justamente, ao fato do termo haver sido importado da sociologia. Esse fato, por um lado, transfere o estudo para a área de origem e, por outro lado, afasta os analistas em razão da conotação negativa do vocábulo que seria comportamental e punitiva. O autor alerta das conseqüências da transposição acrítica de conceitos na vida das organizações.

No estudo aqui desenvolvido, o que interessa é entender a conotação do termo controle social que tem sido dada na análise do processo de reestruturação administrativa no Brasil. Nesse sentido, em muitos trabalhos recentemente escritos (Di Pietro, 1998, Bresser Pereira, 1998, Cunill Grau, 1996, Loureiro e Fingerhann, 1992), pode-se identificar que o termo controle social tem se referido 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. Esse conceito amplo de controle social, que tem um caráter positivo de atuação da democracia é que será considerado na discussão aqui proposta.

## **2.2 O porquê do controle**

Com base no conceito de controle, pode-se indicar cinco objetivos principais dos sistemas de controle nas organizações em geral e, especialmente, na Administração Pública, adaptando-se o proposto por Edelman e Aparício (1992).

O primeiro objetivo é o de proteger os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir. Podem ocorrer diversas formas de omissões nos procedimentos, inadequações, cálculos errados e

etc. Além disso, em toda organização existe a possibilidade permanente de fraudes, malversações dos recursos, uso indevido de bens ou qualquer ato de abuso dos bens da organização, tanto por terceiros como por funcionários. O sistema de controle deve estabelecer um conjunto de normas que impeça impropriedades ou, pelo menos, assegure a rápida detecção dessas situações.

Como segundo objetivo, tem-se a obtenção de informações corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas tanto no âmbito interno como no externo. Na Administração Pública, isto visa à realimentação de informações para a correção de políticas públicas.

O terceiro objetivo é o de conseguir adesão às políticas gerais da organização. É preciso que os recursos e as pessoas estejam engajadas nas políticas gerais da organização, promovendo uma melhor combinação de esforços.

O quarto objetivo visa a atingir as metas e programas da organização. Ou seja, o controle deve procurar levar a organização a atingir os fins que justificam a sua existência como instituição. Na Administração Pública, esse fim é o interesse público manifestado via sistema democrático.

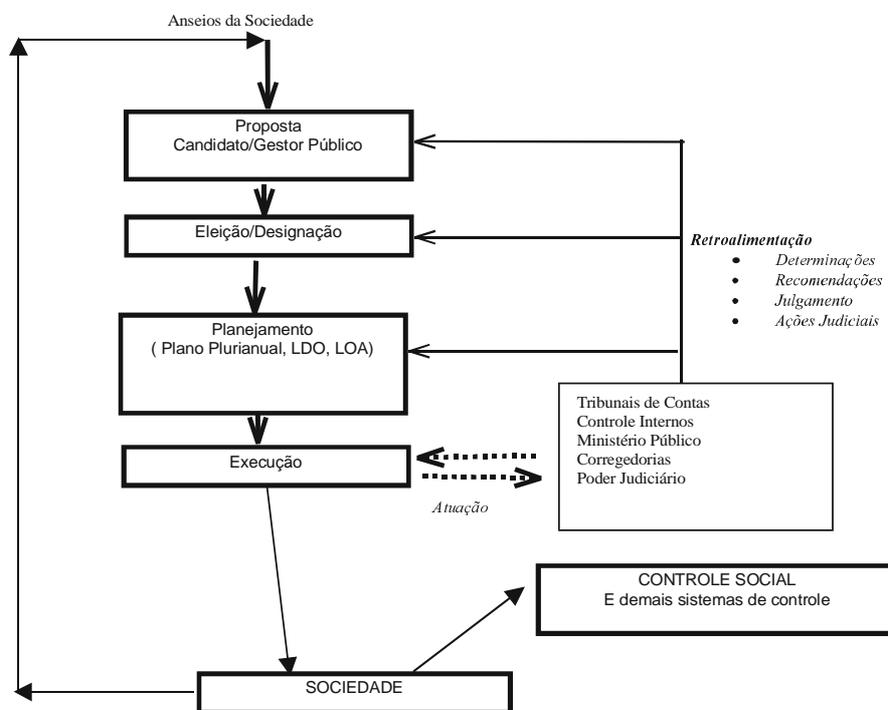
Finalmente, o quinto e último grande objetivo é promover a eficiência e eficácia nas operações da organização por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis. Esse objetivo está vinculado com todos os anteriores. A proteção dos ativos da organização aliada a um conjunto de informações corretas e seguras, a adesão às políticas gerais e o cumprimento de metas e programas levam a uma utilização mais racional e, portanto, mais eficiente dos recursos.

O controle é uma função muito importante dentro da Administração Pública. Sem controle, as metas não são corrigidas, os objetivos fundamentais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos. Além disso, quando prevalece a má-fé ocorrem também roubos e desmandos, traduzindo-se num maior esforço da sociedade para arcar com os custos dessas impropriedades.

O controle da Administração Pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos.

Neste estudo, nos interessa entender os mecanismos de controle social de uma forma ampla como parte de um processo administrativo e político. Partindo-se da concepção de democracia representativa, o processo de planejamento, execução e controle administrativos do Estado poderia ser encarado com a seguinte seqüência e etapas: anseios da sociedade, proposta do candidato/Gestor público, eleição/designação, planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), execução, controle e atuação por meio das vias democráticas. Nesse processo, a sociedade aparece com função de alimentação do ciclo com as informações que permitam o ajuste, a correção e os novos planejamentos. Isto é demonstrado no diagrama a seguir:

**Diagrama 1 - Esquema de controle social na Administração Pública**



O sociedade é agente passivo e ativo nesse processo, identificando tanto as impropriedades para eliminá-las, como as melhorias para incentivá-las. Assim, consegue-se um esforço geral menor, com maiores e melhores resultados para a própria sociedade.

### 2.3 Controle social entre as espécies de controle

Os controles possíveis da Administração Pública são, por vezes, classificados em espécies que dependem do critério utilizado na elaboração da classificação. Segundo Di Pietro (1998:478-538), os critérios são variados e exprimem as possibilidades e tipos de controle que se pode exercer na administração conforme mostra-se a seguir.

O critério de classificação mais geral é baseado na identificação do órgão que exerce o controle. Assim, o controle pode ser: administrativo, se realizado por órgão administrativo, legislativo, se exercido pelo legislativo ou judicial, se exercido por órgão judiciário.

O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Na administração direta, decorre do poder de autotutela, que permite à administração rever os seus atos quando inoportunos, ilegais ou inconvenientes. Na administração indireta, decorre do poder de tutela sobre essas entidades e só é exercido nos limites estabelecidos em lei.

O controle legislativo é exercido sob duas formas: controle político, previsto em vários pontos da Constituição Federal, com competências exclusivas do poder legislativo atuando nos atos da Administração Pública em sentido amplo; controle financeiro, previsto como conteúdo do art. 70, onde é definida a competência do Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária, operacional e patrimonial da União, além do apoio que deve ser dado pelo sistema de controle interno de cada poder.

O controle judicial é baseado no Estado de direito e no princípio da legalidade dos atos públicos. O sistema de jurisdição *una* é o sistema adotado no Brasil, fundamentado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. A jurisdição *una* significa dizer que o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional no País. Ou seja, ele deve apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais ou coletivos, qualquer que seja o autor da lesão, mesmo que seja o poder público.

Dessas possibilidades do controle em cada poder, nasce outro critério de classificação. Dependendo se o controle partir de um órgão interno ou não à estrutura do ente controlado, ele pode ser classificado em interno ou externo.

Assim, pode-se dizer que o controle exercido por cada poder sobre seus próprios atos e agentes é interno. O controle interno que cada poder exercerá sobre seus próprios atos é previsto no art. 74 da Constituição Federal.

Já o controle de um poder sobre o outro, como também o da administração direta sobre a indireta é externo. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, é previsto na Constituição Federal de 1988 nos art. 70 e 72.

Quanto ao momento em que se realiza, o controle pode ser prévio ou *a priori*, concomitante e posterior ou *a posteriori*.

O controle prévio pressupõe uma análise prévia do ato antes de o mesmo produzir os seus efeitos, evitando-se que se cometa erros e desmandos.

O controle concomitante é o que alguns autores chamam de controle preventivo. É o controle que se implementa no acompanhamento da execução orçamentária e, ainda, na fiscalização dos programas de governo durante a sua execução. O controle posterior visa à análise posterior do ato, buscando-se confirmá-lo, corrigi-lo ou desfazê-lo.

O modelo gerencial traz a noção de outro critério de classificação de controle. Esse critério se relaciona com o critério visto no parágrafo anterior, mas não se confunde com ele. A distinção é feita com base na ênfase que se dá aos processos ou ao resultado da gestão. Assim, o controle poderia ser de processo ou de resultados.

O controle de processos caracterizaria-se pela ênfase na análise dos processos e por pouca ou nenhuma vinculação com os resultados a serem atingidos. Já o controle de resultados, busca sempre objetivos mais amplos da organização, priorizando os resultados.

Bresser Pereira (1998), em seu livro *Reforma do Estado para a Cidadania*, faz uma exposição sobre mecanismos e formas de controle no modelo gerencial. Segundo ele, pode-se fazer uma simplificação a partir de uma perspectiva institucional e, assim, afirmar que existem três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado está incluído o sistema legal. O mercado é o sistema econômico. E a sociedade civil está estruturada pelos grupos sociais. Utilizando-se do critério funcional, o autor estabelece o que ele chama de formas de controle que são: o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e o controle econômico via mercado. Nessa perspectiva, o controle hierárquico pode ser gerencial, burocrático ou tradicional. O controle democrático pode-se dar por meio da democracia representativa ou democracia direta, ou seja, o controle social.

### 3. CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

#### **3.1 Histórico das reformas Administrativas e controle no Brasil**

No início da colonização brasileira, a Coroa Portuguesa dominava quase todas as ações do Estado determinado pela monarquia. Em 1680 foram criadas as juntas das Fazendas das Capitanias e do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Pouco se pode falar de controle da Administração Pública no Brasil até 1822. De 1822, após a proclamação da independência, até 1930, a administração é marcada por um “Estado Policial” ou “Absoluto”. Nesse período, impera o exercício da legalidade. A Administração era autocentrada e a sociedade não tinha a menor possibilidade de interferir nos destinos dos recursos públicos. O Estado assegurava posição e função a pessoas letradas, o que contribuía para a formação de uma classe média no País. A Administração Pública era marcada pelo *patrimonialismo*. Os cargos públicos, sinônimo de nobreza, eram transferidos de pai para filho. A corrupção e o nepotismo são características marcantes dessa fase (Guerreiro Ramos, 1983).

Em 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas. A constituição de 1891 institucionalizou a Corte de Contas que só veio a ser instalada, efetivamente, em 1893, por empenho do Ministro da Fazenda do governo Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

O controle da Administração Pública no Brasil se faz presente na Lei 4.536, de janeiro de 1922, que organiza o Código de Contabilidade da União, e no Decreto

15.783 também de 1922, que aprova o regulamento da Contabilidade Pública (Castro, 1997).

A crise econômica mundial de 1929 determinou a redução do comércio internacional e isso ensejou o Brasil a produzir parte dos produtos que antes importava, modificando, significativamente, a sua estrutura de produção. Com a revolução de 1930 e o estabelecimento do Estado Novo, encerra-se a fase denominada de “Estado de Polícia”. Dava-se início, então, a uma nova fase com a introdução do modelo clássico ou racional-legal. A criação do DASP (Departamento Administrativo do Setor Público), em 1936, é o marco de introdução dessa nova forma de Administração Pública, informada pelos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira e a hierarquia funcional. O interesse público e o controle *a priori* passam a determinar essa fase denominada como administração *burocrática* (ENAP/MARE, 1995, Guerreiro Ramos, 1983).

Até 1945, o Estado começa a desenvolver a sua indústria de base, passando a ter uma função mais intervencionista. Como resultado da ampliação das funções econômicas do Estado, há o crescimento de sua função empresarial e, daí, surge a necessidade da introdução de uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público. De 1945 a 1964, começa a surgir um ideal de planificação do Estado (Guerreiro Ramos, 1983).

Em 1964, surge a Lei Complementar 4320 que institui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O crescimento do Estado, como empresário, provoca a necessidade de providências para melhorar a eficiência e eficácia da Administração Pública. Para atender a essas demandas, é editado o Decreto-Lei nº 200, em 1967, que foi o primeiro passo na direção do modelo chamado *pós-burocrático ou gerencial*. Esse Decreto-Lei foi, assim, a primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática, estabelecendo os conceitos de planejamento, descentralização, delegação da autoridade, coordenação e controle na Administração Pública brasileira. A partir desse período, há um grande crescimento do Estado, por via indireta, até a década de 80 (ENAP/MARE, 1995, Bresser Pereira, 1996).

Somente em 1986 ocorre a criação da Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Decreto 92.452 e, ainda, a reestruturação de todo o sistema de administração financeira, contabilidade, auditoria e sistema de programação financeira, estabelecendo-se um Sistema de Controle de acordo com o Decreto-Lei nº 200/67 (Castro, 1997).

Em 1988, é promulgada a Constituição Federal que consolida e estrutura o novo sistema de controle da Administração Pública, fundamentado nos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade e publicidade.

O sistema de controle, esboçado na Constituição Federal de 1988, se baseia nos sistemas de freios e contrapesos pela separação dos poderes, no sistema de controle interno de cada poder, no sistema de controle externo exercido pelo legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e, ainda, em todas as possibilidades de atuação da sociedade que permitiriam uma espécie de controle social por meio de conselhos, recursos administrativos e judiciais.

Apesar de ter-se buscado, na Constituição de 1988, um sistema de controle consistente com uma burocracia *weberiana* e capaz de garantir a aplicação dos recursos públicos de forma regular, muitos problemas ainda permaneceram após essa data. Pode-se relacionar vários motivos pelos quais os controles formais estabelecidos continuaram e continuam ineficazes. Muitos gestores públicos se utilizam de brechas da lei para usurpar e realizar a malversação do dinheiro público. Os órgãos de controle interno criados não possuem autonomia suficiente para aplicar a Lei e conseguir responsabilizar os gestores, coibindo a corrupção. Uma grande parcela de servidores públicos em postos importantes e de grande responsabilidade dentro do governo, tanto na gestão como na fiscalização da aplicação de recursos, ingressaram no serviço público antes da exigência de concurso público e não tem capacitação suficiente, além de serem mal remunerados e desmotivados. A Administração Pública brasileira incorpora uma característica patrimonialista que se superpôs ao modelo burocrático que era a intenção na Constituição de 1988. O governo não dispõe de estrutura e recursos, inclusive de informação, adequados à atividade de controle prevista, fato que se foi amenizando no decorrer da década de 90. Falta integração entre os órgãos de controle interno de cada poder e entre esses e o controle externo. Falta agilidade e rigor dos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos gestores ocasionadas muitas vezes por ingerências políticas, mas, essencialmente, por falhas na instrução dos processos de contas analisados. A política do *jeitinho* e a ineficácia da aplicação da lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor público pouco provável no Brasil, criando um ambiente favorável ao descontrole. Todos esses fatores associados contribuem para a pouca eficácia dos controles formais e a Administração Pública continua prestando serviços de pouca qualidade e com baixa eficiência.

A partir de 1990, a modificação do contexto político pela transição democrática, a eleição direta do Presidente da República, além de outros fatores, como a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços num mercado cada vez mais competitivo, o desenvolvimento tecnológico, a globalização das economias mundiais, a introdução de conceitos neoliberais e a grande rigidez dos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, trazem a necessidade do estudo de um novo padrão para a Administração Pública no Brasil (ENAP/MARE, 1995).

Nesse momento, surgem as primeiras tentativas de Reforma Administrativa: privatização de estatais, regulamentação da descentralização do SUS, extinção de órgãos, cortes de pessoal, inovação de modelos por contratos de gestão.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, é criada a Secretaria de Reforma do Estado, no âmbito do MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado, a qual estabelece no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

uma série de diretrizes a serem desenvolvidas dentro da Administração Pública brasileira.

### **3.2 A Reforma Administrativa de 1995**

A ênfase no modelo “gerencial” ou “pós-burocrático” para a Administração Pública no Brasil surge em 1995 diante do argumento básico de que há uma crise no Estado. Ou seja, naquele momento, o Estado estaria em crise por força do modelo de desenvolvimento adotado por governos anteriores. Assim, o Estado ter-se-ia desviado das suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo e isso teria acarretado uma deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal, tendo por conseqüência a elevação da inflação, sendo, assim, uma ameaça para a estabilidade econômica do País conseguida com o Plano Real. Com esse argumento, a Reforma do Estado passou a ser colocada como um instrumento indispensável para consolidar a estabilidade e assegurar o crescimento sustentado da economia.

Para solucionar a crise do Estado é proposta a implementação do modelo gerencial. O modelo gerencial, que emerge em outros Países, mais desenvolvidos economicamente que o Brasil, na segunda metade do século XX, difere do modelo burocrático em algumas características. O modelo burocrático clássico é marcado por características tais como impessoalidade, formalismo (legalidade), idéia de carreira, hierarquia e profissionalização. Nesse modelo, o controle é fortemente condicionado pela legalidade e realizado *a priori*. Já no novo modelo “gerencial”, a maioria dessas características da burocracia são mantidas, com exceção do formalismo, ao qual é sugerida a redução, dando-se uma liberdade maior ao gestor público para este expressar a sua criatividade. A autonomia do gestor é aumentada mediante descentralização e, assim, busca-se o controle de resultados. Também, são utilizados vários conceitos e práticas de administração privada aplicadas à Administração Pública, tais como: Reengenharia, Qualidade Total e outros.

Da mesma forma que a Reforma Burocrática atende a um modelo-razional legal de Administração Pública, A Reforma Gerencial está referida a um modelo gerencial ou da nova gestão pública - new public management (Bresser Pereira, 1998).

Entre as principais mudanças a serem introduzidas pelo Plano de Reforma, em relação ao modelo burocrático clássico, têm-se a redução dos controles formais, descentralização das funções públicas com o horizontalização das estruturas, elevação da autonomia na gestão, incentivo à criatividade e, ainda, a introdução da competição administrada.

No plano de reforma, a evolução histórica da Administração Pública brasileira é analisada, identificando-se muitos dos elementos incorporados no modelo gerencial nos princípios e diretrizes introduzidos com o Decreto-Lei nº 200/67 que é citado como um avanço em termos de Administração Pública. Entretanto, no enfoque dado no Plano, a Constituição Federal de 1988 é encarada como um retrocesso burocrático pelas limitações ao crescimento do Estado via descentralização, imposição de Lei para a criação de entidades autárquicas e fundacionais, e, principalmente, pelas

restrições impostas à admissão e demissão de servidores, criação do regime jurídico único e, ainda, pelos privilégios concedidos ou mantidos a determinadas categorias que elevaram o custo da máquina pública. Aliás, reduzir o custo da máquina pública parece ser o principal objetivo inserido nessa Reforma.

A elevação do custo da máquina pública é diagnosticada como sendo resultado dos benefícios à servidores públicos e pelos excessivos controles, controles *a priori* característicos da administração burocrática, consolidados na Constituição de 1988. Esses benefícios e controles estariam emperrando e reduzindo a eficiência da administração, fazendo com que o Estado se voltasse para si mesmo e para os interesses corporativos dos funcionários públicos.

Segundo Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial continua a combater o patrimonialismo, mas também procura combater o corporativismo por meio da combinação de controles burocráticos de procedimentos, cujo papel deve ser diminuído, com controles gerenciais de resultados, com a criação dos quase-mercados nos quais as organizações públicas possam competir e, principalmente, por meio do aprofundamento dos meios democráticos de controle por intermédio da imprensa, do parlamento e do controle social direto.

A Reforma do Estado também é colocada como um resgate da *res* pública (Bresser Pereira, 1997a), como se pudesse produzir uma elevação do controle social da Administração Pública quando descentraliza e busca uma maior participação da sociedade. A descentralização ou aumento do poder local leva a um aumento do processo democrático que está em curso (Bresser Pereira, 1998). E, ainda, a Reforma procura desenvolver a governança no Estado, tornando o Estado o articulador de recursos de diversas instituições públicas e privadas visando ao desenvolvimento de atividades públicas.

Segundo Bresser Pereira (1998), é necessário uma combinação de mecanismos de mercado, de democracia direta ou controle social e de controle hierárquico ou gerencial. Para o autor, a lógica de controle que orienta a Reforma do Estado tem um caráter histórico, porque parte de uma evolução dos mecanismos de controle que vão do tradicional, nas sociedades primitivas, ao controle gerencial na Reforma do Estado dos anos 90. E, ainda, obedece aos princípios da maior democracia, da maior difusão do poder, ao princípio econômico da eficiência, ao princípio da maior automaticidade dos controles e ao princípio do aumento do espaço público.

Sob esses argumentos, o plano de reforma visa a mudança da ênfase no controle formal, *a priori* de processos e busca a ênfase no controle de resultados e *a posteriori*. A sociedade, nesse sistema, deverá ter uma participação maior na fiscalização da atuação dos gestores e funcionar como uma forma de controle externo que seria o controle social.

O modelo se baseia na hipótese que a obtenção de resultados é conseguida com um controle social atuante que possa apontar os fatos para a responsabilização dos gestores públicos. Maria da Conceição Tavares foi a primeira a chamar a atenção do Ministro Bresser Pereira sobre a importância do controle social durante a fase de elaboração do Plano Diretor (Bresser Pereira, 1998).

A necessidade de estabelecimento de mecanismos automáticos, difusos e eficientes de controle da administração colocam em evidência as possibilidades do controle social (Bresser Pereira, 1998). Assim, por meio de medidas ligadas ao Plano de Reforma Administrativa, a possibilidade de controle social passa a incorporar cada vez mais o ordenamento jurídico brasileiro.

Em diversas leis e na própria Constituição Federal, foram incluídos dispositivos que tentam introduzir possibilidades de maior controle social dos recursos públicos. É o caso do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda nº 19 e mostrado a seguir:

*“§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.”*

Além disso, outras medidas ligadas à possibilidade de controle social são incorporadas nos diversos instrumentos legais: Leis, Decretos e Portarias de estruturação da Reforma Administrativa. Embora não haja evidências ou indicadores de que a sociedade tenha condições de exercer esse controle, a reforma introduz alguns instrumentos legais que objetivam a participação da sociedade na fiscalização dos recursos envolvidos.

Assim, o modelo gerencial proposto espera um novo direcionamento para a combinação dos mecanismos de controle, partindo-se da simplificação do ponto de vista institucional, na qual as formas de controle são: administrativo ou hierárquico, democrático ou social e econômico. O controle passaria a ser menos administrativo e passaria a ser mais econômico e social.

Observa-se que, do ponto de vista geral, os sistemas de controle continuam similares aos existentes antes da Reforma, mas é fundamental a compreensão do novo modelo sob o enfoque do controle.

A nova concepção institucional da administração é fundamentada na classificação das atividades do Estado e está prevista uma grande importância para os contratos de gestão no controle de elevado volume de recursos nessa nova estrutura. A administração é dividida em quatro níveis de governo, visando-se a dar

mais autonomia na gestão das instituições. De acordo com O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, os níveis de governo são:

- **núcleo estratégico**, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e a cúpula do Poder Executivo. Trata-se do governo, em sentido amplo. É no núcleo estratégico que as leis e as políticas públicas são definidas e seu cumprimento é cobrado. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
- **atividades exclusivas**, setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, ou seja, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.
- **serviços não-exclusivos**, corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
- **produção de bens e serviços para o mercado**, corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Apesar de ser colocado como nível de governo, a política geral para esse setor é a da privatização.

Adotando-se essa estrutura, o objetivo é que as atividades exclusivas de Estado sejam executadas por Agências Autônomas (Executivas ou Reguladoras) na forma de Autarquias e Fundações. Já as atividades não-exclusivas de Estado serão transferidas às Organizações Sociais, entidades privadas qualificadas como tal para executarem as atividades. Em ambos os casos, a ligação com o Núcleo Estratégico dar-se-á via contratos de gestão e as entidades terão autonomia gerencial, financeira e orçamentária. Assim, os indicadores de desempenho definidos nos contratos de gestão serão o instrumento fundamental para o controle dos recursos envolvidos nas transferências para essas entidades descentralizadas, agências autônomas e organizações sociais.

Finalmente, percebe-se, pela análise do modelo gerencial, que o controle dos recursos públicos é uma questão fundamental para o sucesso da Reforma e para a real transformação da Administração Pública brasileira. Isso devido às grandes implicações inseridas nas orientações da Reforma. Segundo Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial atende a três orientações básicas:

1. ***Orientação técnica*** : que percebe a mudança de foco do controle dos procedimentos para o controle de resultados.

2. *Orientação Econômica* : que identifica o controle por quase-mercados ou competição administrada como o principal instrumento da administração gerencial.
3. *Orientação política* : que soma aos controles de resultados e de competição administrada, definindo forma de controle direto pela sociedade com uma das principais características da Reforma Gerencial.

Assim, o controle, no modelo gerencial, deixaria de ser principalmente burocrático, de procedimentos, realizado pelo próprio administrador e por órgãos de controle interno e externo e passa a ser estruturado por uma combinação de quatro tipos de controle (Bresser Pereira, 1998):

- Controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados nos contratos de gestão.
- Controle contábil de custos, que pode ser entendido como o elemento central do controle de resultados.
- Controle por quase-mercados ou competição administrada.
- Controle social, pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta.

Pode-se identificar, na análise das orientações do modelo gerencial, uma série de pressuposições do ambiente que precisariam estar compatíveis com a realidade brasileira para que surtisses os efeitos desejados.

A orientação técnica, com a mudança de foco para os resultados, pressupõe uma capacitação da Administração Pública que só pode ser conseguida a longo prazo. Não é considerada a verdadeira crise que é uma crise de gestão pública como delineada por Nogueira (1997).

A orientação econômica, com o estabelecimento de quase-mercados, pressupõe uma possibilidade de competição em um ambiente altamente dominado pela manipulação política.

A orientação política, com a previsão teórica de controle social, pressupõe uma sociedade capaz de suprir de forma preponderante a redução dos controle formais. Num ambiente propício para a reestruturação e de forte movimento para o rearranjo do poder dentro do Estado, fica evidente a tendência de dicotomia entre política e administração. Os aspectos de patrimonialismo e corrupção na administração são relativizados com exaltação das vantagens da descentralização e flexibilização da administração qualificadas como elevação da eficiência, mas que têm uma certa dose de eficientismo. A Reforma é colocada como uma possibilidade de ampliação da cidadania quando exalta as vantagens do controle social, mas não dá conta do despreparo geral da sociedade brasileira, do patrimonialismo persistente e da presença de corrupção.

Além disso, tem-se que levar em conta que existem diversas dificuldades em se colocar o próprio modelo gerencial em funcionamento e isso pode significar dificuldades inerentes ao controle. Entre elas: a dificuldade de identificação dos produtos do governo; a dificuldade de avaliação do desempenho das organizações públicas; o fato de que o Estado não pode acionar a si mesmo como no caso das

relações privadas; e, finalmente, o que se considera o maior problema, é que o arbítrio gerencial pode levar a uma possível perda de controle dos recursos públicos (Sherped e Valencia, 1996).

A transposição do modelo gerencial, aplicado em Países mais desenvolvidos economicamente, sem a devida adequação, é outro problema que precisa ser discutido. Para Abrucio (1997), o Plano de Reforma apresenta alguns problemas, entre eles: primeiro, refere-se ao fato de que foi utilizado um modelo gerencial inglês como um paradigma global de mudança, o qual deveria ser transportado para a realidade brasileira. O segundo é que a proposta não dá conta do hibridismo da estrutura administrativa brasileira.

Di Pietro (1998a) também identifica riscos para o cidadão e para o patrimônio público no processo de Reforma. Sem meios de controle social adequados para as Organizações Sociais, os recursos públicos ficam à disposição dos grupos políticos no poder e distantes do interesse público. As formas previstas de participação dos usuários nas Organizações Sociais na reforma não garantem que haverá uma participação efetiva (Nassuno, 1997). Entende-se que esse aspecto deva ser analisado cuidadosamente (Penteado Filho, 1998), com o objetivo de se viabilizar controles sociais adequados, para que entidades descentralizadas, como as Organizações Sociais, não passem a se reproduzir, simplesmente, pelas facilidades que poderão existir na possibilidade de gastar recursos públicos com ampla autonomia.

Pode-se perceber que a urgência da situação crítica que se encontra a Administração Pública associada à ânsia de se colocar em prática uma proposta inovadora e a forte tendência ao rearranjo do poder dentro do Estado tornaram algumas avaliações da realidade brasileira mais superficiais, trazendo possíveis riscos para a conformação dos sistemas de controle propostos.

O simplismo de alguns enfoques de Reformas Administrativas na América Latina é demonstrado por muitos autores. Esse simplismo, muitas vezes, decorre da dicotomia entre política e administração nos Planos de Reforma. O modelo gerencial puro tem como base a separação entre a política e a administração (Abrucio, 1997).

No Brasil, especificamente, deve-se considerar os traços de dominação tradicional, da persistência de práticas neopatrimoniais, da realidade do nível de desenvolvimento político e da cultura de nossa sociedade. As Reformas Administrativas se têm caracterizado por uma centralização política, administrativa e inacessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

Entretanto, apesar de tantas questões relevantes acerca dos critérios e condições para implementação da Reforma Administrativa, é ponto pacífico que a Administração Pública brasileira precisaria de uma reformulação. Os traços tradicionais marcaram profundamente a cultura dentro das organizações públicas, gerando ineficiência, clientelismo, nepotismo e outras degenerações que a burocracia não conseguiu debelar. A crise do Estado de bem estar social, a integração econômica com o resto do mundo e o déficit do setor público exigem uma elevação do padrão de eficiência e eficácia das ações públicas.

A ampliação da autonomia de unidades descentralizadas, por meio de uma Reforma do aparelho do Estado, torna a administração mais dinâmica e traz diversas vantagens do ponto de vista meramente administrativo. Porém, em contrapartida, é importante o estabelecimento de mecanismos de controle da atuação dos gestores públicos nos programas do governo. Os mecanismos de controle interno formais têm demonstrado que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A organização burocrática tem demonstrado incapacidade em contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder (Campos, 1990). Contudo, a maior autonomia de gestão e a flexibilização da administração, almejada na reestruturação do Estado, precisa ser compensada com dispositivos realmente eficientes de controle. Ao que parece, esse plano de reforma pressupõe que o controle social passe a agir como mecanismo compensatório, criando elementos e condições para um funcionamento eficiente do modelo gerencial.

No livro *Reforma do Estado para a cidadania – A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional*, Bresser Pereira faz uma larga discussão dos mecanismos de controle que ele espera resultem da Reforma. Ele diz:

*“Os controles sociais são essenciais na Administração Pública gerencial na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados”.*

Esse é um ponto fundamental na avaliação, pois demonstra o pressuposto do Plano de Reforma de que o controle social compensará a redução da rigidez burocrática. Baseando-se nesse pressuposto, poder-se-ia concluir que para a manutenção do padrão de controle existente seria necessário que fossem delineados mecanismos de controle social que suprissem de forma concomitante a redução dos controles formais que são retirados por reestruturação da administração. Porém, é importante lembrar que controle social não é algo tão fácil de se conseguir. O processo democrático depende de aprendizado. O simples estabelecimento de dispositivos legais e estruturais pode resultar num amontoado de regras e mecanismos inúteis, pois não correspondem às habilidades de cidadania desenvolvidas na sociedade civil brasileira.

Em verdade, a orientação da Reforma procura conjugar mecanismos de controle econômico, social e gerencial. Percebe-se que o Plano de Reforma não esboça claramente uma estratégia de adoção do controle social que seja compatível com a realidade brasileira. Essa atuação da sociedade dependeria de longo prazo e as mudanças ocorrem numa velocidade que atende mais aos interesses econômicos e menos aos sociais. O que se tem bem claro são os controles gerenciais e econômicos. Controles gerenciais, quando procura orientar a ênfase para o resultado com a introdução cada vez maior dos contratos de gestão e informatização do setor público. E, controle econômico, quando viabiliza uma maior autonomia e incentivo à competição administrada entre as entidades que compõem o Estado.

A questão que se coloca é: será que as organizações públicas dando resultado e competindo entre si estarão, necessariamente, aplicando os recursos da melhor

maneira do ponto de vista social? Sem dúvida que os valores na Administração Pública devem ser outros, diferentes dos princípios da administração privada. Não se pode apenas pensar em resultados, além do que, a competição pode gerar uma guerra de interesses que provoca prejuízos para a Administração Pública. Por esses motivos, o controle social deve ser justamente o fiel da balança. Porém, para que o controle social funcione é preciso uma sociedade preparada para exercer tal função.

#### 4. DIFICULDADES NO PROCESSO DE REFORMA

##### **4.1 Inadequação da inserção social e regulação política**

O controle da Administração Pública, seja ele interno ou externo, está intimamente ligado aos processos políticos envolvidos. Quando se fala em controle da Administração Pública não se pode separar o lado político do lado administrativo. As Reformas Administrativas ocorridas no Brasil têm sempre se caracterizado pela dicotomia entre política e administração, o que indica a necessidade de uma discussão mais aprofundada.

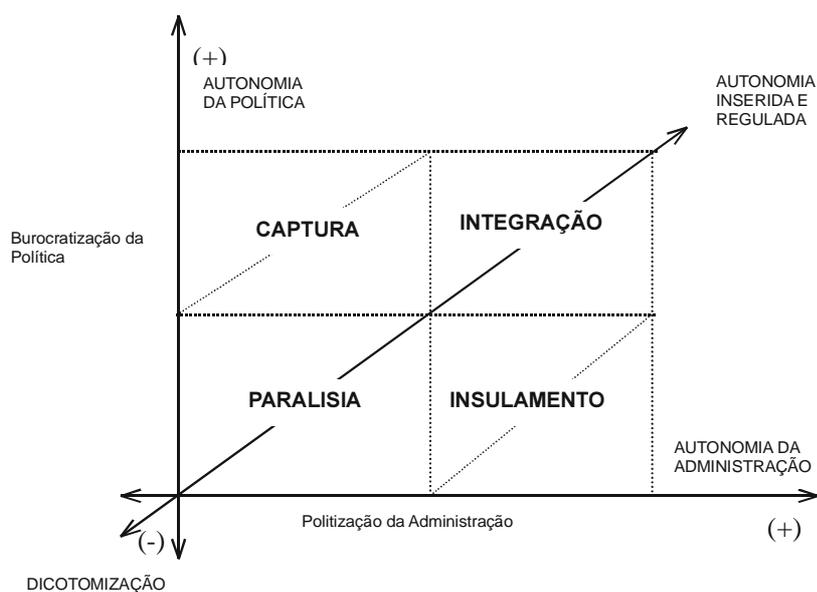
Martins (1997), mediante a análise dos mecanismos de regulação política e inserção social na Administração Pública, discute a dicotomia entre política e administração na burocracia weberiana e estende a sua discussão até à situação de governança contemporânea, demonstrando que a persistência da dicotomia se faz presente na revolução gerencial. Assim, a principal mudança proporcionada pela Reforma Gerencial, seja ela ortodoxa, liberal ou empreendedora, está, apenas, na modernização das estruturas burocráticas, sem contudo, proporcionar inserção social e regulação política adequadas. Nesse estudo, o autor investiga um padrão adequado de interação entre política e administração que contemple simultaneamente os requisitos de inserção social e regulação política para limitar a autonomia burocrática dentro da Administração do Estado.

A dosagem dos mecanismos de inserção social e regulação política são fundamentais ao processo de redefinição institucional introduzido por qualquer tipo de Reforma Administrativa. Ou seja, o controle, como dispositivo de inserção social e regulação política, deve ser ponto fundamental na redefinição da Administração Pública Brasileira. A Reforma Gerencial introduz muitos avanços em relação à Burocracia tradicional, porém para Martins, se, por um lado, os atributos intrínsecos e as tecnicidades de modelos e estratégias de inovação gerencial são exaltados, por outro, algumas questões permanecem sem resposta. O autor coloca a seguinte questão: *“em que extensão a busca da excelência burocrática ou pós-burocrática pode figurar-se dicotomizante?”*.

Apesar de a verificação do problema equacionar a regulação política e a inserção social para limitar a autonomia burocrática é algo complexo e requer considerações em casos específicos. Os extremos da dicotomia entre política e administração (Burocratização) são: primeiro, decorrente da excessiva regulação

política e pouca autonomia burocrática o que caracterizaria a *captura*; segundo, devido a uma situação de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política o que caracterizaria o *insulamento* (Martins, 1997). Esses mecanismos estão ilustrados no diagrama proposto pelo autor:

**Diagrama 2 Integração Política Administração : Autonomia inserida e regulada (Extraído de Martins, 1997)**



Os extremos insulamento e captura devem ser evitados. O controle social da administração é necessário para garantir uma situação caracterizada como inserida e regulada de autonomia burocrática. Assim, dispõe Martins:

*“A inserção social mediante a orientação para o usuário, é a forma de equilíbrio necessária à regulação não apenas da burocracia, mas da política e sua influência sobre a burocracia”.*

A revolução gerencial introduz uma série de contribuições à Administração Pública. Entretanto, a sua condição mais ou menos dicotômica varia conforme o contexto social e o segmento da ação pública. No caso brasileiro, a modernização gerencial e a inserção social são requisitos de excelência para as organizações públicas, tendencialmente ortodoxas e insuladas. Porém, a capacidade de inserção social, demonstrada no Brasil, está bastante correspondente com a possibilidade de consolidação de um padrão de representação de interesses sociais em bases neocorporativas (Martins, 1997).

Portanto, os riscos decorrentes da regulação política são inserções auto-orientadas, o que, na hipótese pessimista, levariam ao neo-insulamento burocrático ou insulamento pós-burocrático. A construção da regulação política em bases racionais é uma tarefa complexa e esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização política. Nos processos de Reforma Administrativa no Brasil parece haver um hiato entre política e administração (Martins, 1997).

A idéia de autonomia presente no gerencialismo, consubstanciada por redução de controles formais e ausência de estrutura de controle social para suprir a regulação política necessária, produz o risco de um processo de insulamento pós-burocrático. Ou seja, é necessário se imaginar estratégias de controle social que visem a um grau de inserção e regulação consistente com a realidade do Brasil.

#### **4. 2 Patrimonialismo persistente**

Bresser Pereira (1996, 1997, 1997a, 1998), argumentando a favor da Reforma Administrativa, fala que no século XIX a Administração Pública burocrática substituiu a patrimonialista e isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Mais tarde, com o crescimento do Estado, a burocracia se tornou ineficiente. Assim, segundo o autor, considerando que o patrimonialismo estaria extinto ou reduzido pela introdução de um modelo burocrático e considerando a ineficiência do modelo burocrático no momento atual, não haveria mais necessidade de critérios rígidos formais, como os adotados na administração burocrática, sendo permitida a redução da rigidez burocrática mediante estabelecimento de um modelo gerencial mais eficiente. Essa avaliação, entretanto, não leva em conta a existência de patrimonialismo nos Estados modernos e, particularmente, nos Estados onde não houve, no seu processo histórico, a existência de uma burguesia emergente como no caso do Brasil.

O patrimonialismo persistente em nossa administração tem demonstrado dispositivos de acomodação aos novos padrões de Administração Pública associados aos processos de Reforma Administrativa, perpetuando disfunções típicas na utilização dos recursos públicos (Pinho, 1998, 1998a).

No caso da atual Reforma Administrativa, a modificação do controle tem como pressuposto a redução da rigidez burocrática, que pode implicar a diminuição do componente formal da burocracia, abrindo espaço para o crescimento do patrimonialismo ou, melhor, do neopatrimonialismo, assim chamado, por sua existência nas sociedades contemporâneas. Para se entender o que isso significa, serão analisados esses conceitos a partir da divisão da racionalidade em formal e substancial.

Em primeiro lugar, é necessário relembrar o conceito de patrimonialismo. Segundo Schwartzman (1988), na concepção de Weber o patrimonialismo é uma forma de dominação onde não existe a diferenciação clara entre a esfera pública e a privada. Marx também enxergava uma espécie de patrimonialismo no “modo de produção asiático”. Esse patrimonialismo existia em sociedades pré-capitalistas e

caracterizava-se pela inexistência parcial ou total de propriedade privada ou, pelo menos, pela existência de um setor público na economia.

O conceito de patrimonialismo, quando aplicado a sociedades contemporâneas, leva ao conceito de sociedades “tradicionalistas”, com a presença do neopatrimonialismo, em contrapartida às sociedades “modernas”, ou sem traços patrimoniais.

A dominação política racional-legal foi fruto da união entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e a burguesia emergente na Europa. Ou seja, o surgimento da burocracia racional-legal em Países com burguesia emergente decorreu de demandas por igualdade ante a lei (democracia de massas) combinadas à necessidade de reprimir as pretensões dos vassalos e funcionários, que é uma espécie de aliança entre patrimonialismo e burguesia emergente (interesses capitalistas).

Mas, o que ocorreria nos Países onde não havia uma burguesia ascendente com a mesma força e importância que na Europa? Continuariam “tradicionalistas”? Este é justamente o caso do Brasil que mantém traços do patrimonialismo no Estado Burocrático (Pinho, 1998, 1998a).

O neopatrimonialismo não é simplesmente uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um “*estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio*”, ou seja, pela burocracia e pela chamada classe política (Schwartzman, 1988).

No Brasil a formação histórica e social propiciou o ambiente necessário à continuidade do patrimonialismo, conjugado aos novos padrões burocráticos e, possivelmente, aos novos traços do gerencialismo (Pinho, 1998, 1998a).

O gerencialismo proposto na Reforma implica redução de controles formais e pode significar diminuir a racionalidade formal da burocracia ou, então, deixar a racionalidade substancial se sobrepor, gerando ambiente para o patrimonialismo. Assim, é importante entender o que significa o componente formal ou racionalidade formal da burocracia. É o que será visto a seguir.

Para Schwartzman (1988), baseando-se em Weber, a racionalidade formal é o mesmo que racionalidade legal, ou seja, uma série de normas explícitas de comportamento, ou “leis” que definem o que deve ou não ser feito pelo administrador em todas as circunstâncias. Já a racionalidade substancial é a maximização de um conjunto de objetivos que são independentes de regras e regulamentos formais.

O surgimento da racionalidade substancial dentro do processo de dominação pode estar associado a dois fatores. O primeiro fator é a emergência da opinião pública e seus instrumentos de atuação e, de maneira mais específica, a democracia do tipo plebiscitária, que colocaria em risco os sistemas políticos baseados em normas estritas e consensuais. O segundo são as próprias “razões de Estado”, tal como são defendidas pelos detentores do poder. As “razões de Estado” em combinação com as massas passivas, destituídas e mobilizáveis são a receita para os regimes patrimoniais modernos (Schwartzman, 1988).

No caso da burocracia sem o componente legal ou com este reduzido, vai predominar uma racionalidade exclusivamente técnica, onde o papel do contrato

social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente. Nesse ponto fica caracterizada uma racionalidade apenas substancial, que é justamente a base do neopatrimonialismo (Schwartzman, 1988).

Reduzir o componente formal da burocracia pode implicar adoção de uma racionalidade apenas substancial, justificada somente pelas “razões de Estado”, tornando o controle da administração ainda mais ineficaz ou até inexistente. Assim, a implementação de medidas nessa direção poderia ser atribuída a questões doutrinárias e ideológicas.

Fleury (1997) fala sobre o que considera os pressupostos doutrinários do Plano de Reforma. Entre eles, a autora lembra as palavras de Bresser Pereira (1996):

*“...Já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados”.*

Em contraposição, a autora cita Martins (1995) que diz que esse pensamento é puro caso de *wishful thinking* (ou seja um pensamento apenas de desejo e não de realidade) contra todas as evidências conhecidas, nas quais se observa que a Administração Pública brasileira foi-se expandindo por camadas, como em um “*bolo de festa*”, somando à administração patrimonial e clientelista - preponderante até os anos 30 - a camada da administração burocrática - “*daspiniana*”-, acrescentada da camada gerencial - desde os grupos executivos dos anos 60 aos empresários das estatais do anos 70. Para Fleury:

*“... na política e na administração a coexistência de formas pretéritas com as mais modernas apenas indica que elas cumprem diferentes funções no processo de circulação do poder.”*

Um segundo pressuposto doutrinário, colocado por Fleury(1997), é sobre a afirmação, que orienta a Reforma, do caráter antidemocrático da burocracia. Segundo a autora:

*“Ora, qualquer leitor com alguma familiaridade com a teoria sociológica, weberiana ou não, sabe que a emergência de uma administração burocrática é a contra face da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático.”*

No Plano de Reforma, a redução do componente formal da Burocracia está esboçada nas medidas que visam a aumentar a autonomia de gestão para os órgãos e entidades da Administração Pública. Entre essas medidas, pode-se citar a idéia de modificação na Lei de Licitações que autorize uma maior liberdade nas contratações, a redução de procedimentos formais de análises de processos, a reestruturação das atividades de governo com o estabelecimento de entidades autônomas geridas por contratos de gestão e, ainda, a flexibilização da demissão e admissão de funcionários públicos. Essas alterações são introduzidas com modificações da Constituição, de Leis e outros atos normativos. Tudo isso implica uma redução do componente formal incorporado na atual Burocracia Estatal. Dessa forma, sem dispositivos legais e

normativos, que legitimem as ações do controle formal, interno e externo, estabelecidos no ordenamento jurídico, e sem uma sociedade civil atuante, que viabilize um controle social mais efetivo, abre-se campo para o crescimento do neopatrimonialismo, mediante o aproveitamento das possibilidades, abertas nas lacunas legais, que facilitam a apropriação do público pelo privado. Essas ações de aproveitamento são desenvolvidas com base em atos e omissões que são resultado da corrupção inserida no Estado Brasileiro. Nesse sentido, para compreender as dificuldades do controle, é necessário se entender e discutir como se dão os processos de corrupção dentro da Administração Pública Brasileira.

#### 4.3 Evidências de cultura de corrupção

A corrupção é um fenômeno social presente nas organizações públicas e privadas mesmo em nações politicamente mais desenvolvidas e com controles mais elaborados e eficazes (Klitgaard, 1994). A corrupção, por ser uma ameaça potencial de desprestígio das instituições, muitas vezes é relevada a segundo plano (Pinheiro e Vieira, 1993). Entretanto, como foi visto, no Brasil, a formação patrimonialista da administração é fundamentada com base na formação histórica de nosso Estado e sociedade civil (Pinho, 1998, 1998a) e isto resulta necessariamente em possibilidades efetivas de corrupção.

Os casos que freqüentemente circulam na imprensa e têm sido motivo de inúmeras Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) nos últimos anos indicam que a sociedade não mais tolera os casos de corrupção nos níveis que se apresentam no Estado brasileiro. Talvez o clímax dos processos de patrimonialismo e de corrupção se tenha dado no Governo de Fernando Collor e culminou no seu *impeachment*. A corrupção, como fenômeno social presente de forma marcante no Brasil, deve ser estudada e considerada com cuidado no processo de Reforma Administrativa, quando se deseja mecanismos de controle que possam coibir e/ou reduzir essas práticas.

Pode-se lembrar que em 06 de dezembro de 1993, após o *impeachment* do Ex-Presidente Fernando Collor, foi criada uma Comissão Especial pela Presidência da República que tinha como essência a averiguação dos processos de corrupção que se alastravam na Administração Pública brasileira.

No relatório “A Comissão Especial e a corrupção na Administração Pública Federal”, de dezembro de 1994, está o resultado dos trabalhos de investigação dos meandros da corrupção dentro da administração. O relatório é claro e confirma que as práticas patrimoniais e a corrupção estavam profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro. São identificados problemas em praticamente todos os setores da Administração Federal. Os sistemas de controle são vistos como ausentes ou ineficazes.

A corrupção foi identificada pela Comissão Especial em quase todos os níveis do governo. Em todos os lugares onde há circulação de recurso público, foram identificados problemas. O mecanismo indutor da corrupção está consubstanciado em diversos sistemas sofisticadíssimos, na qual a corrupção se transformou na “segunda natureza” do desempenho da máquina de poder. Esse aparato, revestido de graus crescentes de sutileza, se torna invisível ao controle governamental.

A tipologia da corrupção é tão ampla que assusta aos que desconhecem esse fenômeno. A seguir, identifica-se alguns tipos descritos no Relatório da Comissão Especial e, ainda, são presentes no cotidiano da ação pública no Brasil.

*Superfaturamento de obras e serviços:*

*“ ...Via de regra, ela se constitui no viciamento de preços nos contratos em todas as formas de superfaturamento, tanto na celebração direta, como na concertação nos mecanismos de licitação, ou até na ampla institucionalização do sobrepreço.....”*

*Omissão do agente público nas licitações:*

*“ A presença do corrupto na celebração desses diversos instrumentos pode se transformar, ainda, na omissão de controle nas concorrências”*

*Transferência de bens a preços irrisórios:*

*“ No plano dos direitos reais, a Comissão Especial detectou, também, como forma mais corrente de corrupção a adjudicação de imóveis a preço vil nos leilões, não obstante toda a observância formal das garantias do patrimônio”*

*Emissão de declarações, diplomas, licenças sem legitimidade:*

*“ No campo da atribuição de direitos, em função de declarações de sua legitimidade, repetiram-se os atentados à função de controle do interesse público, do registro de diplomas e até das licenças para a circulação de medicamentos”*

*Omissão culposa na fiscalização por órgãos e agentes fiscais oficiais:*

*“ Atentou também a Comissão Especial ao quanto as ações de locupletamento não nascem do conluio entre corruptos e corruptores, mas de uma omissão efetivamente culposa na sua fiscalização”*

*Aditamento de contratos sem respaldo legal:*

*“ O aditamento a contratos firmados entre empreiteiras e a União tem ensejado o prolongamento excessivo e, por vezes, sem amparo legal, desses negócios, sob os mais variados pretextos, com evidentes prejuízos para o Erário. É também utilizado como*

*expediente fraudulento, na contratação de obras por preços inferiores aos reais, para posteriores aditamentos e ampliação dos valores”*

*Omissão na fiscalização de obras e contratos:*

*“ O atual sistema de fiscalização de obras e serviços não tem funcionado satisfatoriamente”*

*Fraudes na transferência de recursos via convênios:*

*“Os convênios, mediante os quais a União repassa recursos a Estados e Municípios, propiciam outras fraudes. O Governo Federal encontra dificuldade, até pelo excessivo volume, na fiscalização das obras nas quais aplica recursos, porque ficam as mesmas sob a administração de outras esferas de governo”*

*Contratação de serviços de terceiros, delegando-se funções típicas de Estado:*

*“ A contratação de serviços de terceiros, atualmente muito em voga no Serviço Público, excedeu os limites do razoável, delegando-se funções típicas do Estado...”*

Outro ponto a salientar foi que a Comissão identificou no sistema de pagamento do funcionalismo público federal um dos maiores focos de desmando e corrupção. Em função das constatações da Comissão na folha de pessoal, têm sido realizados diversos recadastramentos gerais. Porém, provavelmente, o simples recadastramento não é suficiente para garantir a solução das impropriedades existentes por pelo menos três motivos. O primeiro, pelo fato de que a grande maioria dos servidores que executam as tarefas relacionadas ao processamento das folhas de pagamento são dos níveis mais baixos da administração, sem incentivos e sem treinamento adequado. O segundo, decorre do fato de que o recadastramento não garante a reinclusão de disfunções. Talvez até, em alguns casos, ele possa criar a situação ideal para incluir novas impropriedades na folha de pagamentos. E, terceiro, a análise dos registros é complexa porque depende de avaliação caso-a-caso e, muitas vezes, as legislações sobre a matéria são tantas que se torna difícil uma avaliação legal das rubricas de remuneração.

Como se pode ver, a tipologia da corrupção na Administração Pública é vasta e abrange um leque grande de atividades e funções básicas do Estado.

Diante desses e de muitos outros problemas encontrados, a Comissão Especial fez algumas propostas. Entre elas se pode citar: a obrigatoriedade de declaração de bens por servidores com poder de ordenar despesas e tomar decisões na área financeira, a criação de uma Secretaria de Controle Interno, o aperfeiçoamento do sistema de Administração de pessoal, o novo sistema de Cadastro Geral de Contribuintes e de Pessoas físicas, mudanças no Código Penal para permitir a demissão de servidores que pratiquem crimes contra a Administração Pública, mudanças na

elaboração do Código de Ética do Servidor Público, projeto de lei regulamentando a atividade lobista e o reexame na legislação sobre convênios, dentre outras medidas.

Cabe destacar a proposta de criação de uma Secretaria de Controle Interno. A proposta original era de que essa Secretaria ficasse vinculada à Presidência da República, à qual ficariam subordinados hierarquicamente os subsistemas ou subsecretarias integrantes das demais estruturas administrativas. Porém, isto não se efetivou dessa maneira. A Secretaria de Controle Interno, com nome de Secretaria Federal de Controle, foi criada, entretanto como integrante do Ministério da Fazenda e com pouca autonomia de ação, além de não ser vinculada à Presidência da República como era a proposta original da Comissão.

Apesar de passados vários anos dessas constatações, muito pouco se fez para garantir que os relatos da Comissão Especial, em termos de corrupção, se reduzissem a níveis aceitáveis. A criação da Secretaria Federal de Controle Interno teve papel importante na redução dos níveis de corrupção no País. Entretanto, a sua capacidade de ação foi gradativamente sendo limitada pela falta de autonomia institucional e pela falta de capacitação técnica nos quadros de servidores.

Em 1999, o Tribunal de Contas da União realizou valioso trabalho de auditoria operacional na Secretaria Federal de Controle e que resultou na Decisão nº 507/2001. Foram identificadas diversas fragilidades desse Órgão de Controle Interno. O Tribunal sugeriu à Casa Civil da Presidência da República o reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle de forma a lhe prover de mais autonomia. As determinações do Tribunal de Contas da União de caráter normativo e operacional têm sido muito importantes para o aprimoramento e a criação de instrumentos eficazes no combate a corrupção na Esfera Federal.

A corrupção, como um problema sistêmico identificado há tão pouco tempo, fruto do patrimonialismo inserido na Administração Pública Federal aliado à resistência inconsciente das autoridades, causada por uma assimilação dos padrões de disfunção generalizada, não pode, de maneira nenhuma, ser encarada de forma simplista e considerada superada ou reduzida no embasamento do Plano de Reforma. Aliás, deve ser tratada com a importância suficiente para que se possa pensar os controles adequados.

Sabe-se que a corrupção tem mostrado uma tendência de crescimento não só no Brasil, mas no mundo. Dessa forma, são necessárias análises mais profundas que as análises tradicionais do problema para se chegar a respostas adequadas. O Estado, necessário, deve atuar com uma política preventiva enérgica e com a maior severidade contra essa disfunção (Kliksberg, 1994).

A necessidade de mecanismos de controle eficientes, também é conclusão do Relatório do Banco Mundial de 1997. O Estado é visto como a entidade capaz de revigorar o desenvolvimento nos Países emergentes. Para isso, é necessário um Estado eficaz ajustado a sua capacidade e com instituições fortes.

Segundo o Relatório, no ajuste da capacidade institucional, o Estado com instituições fracas pode necessitar reduzir a flexibilidade e aplicar mais restrições mediante regras autolimitadoras e mediante parceria com empresas e indivíduos. Já

no campo do revigoramento das instituições, o Relatório indica três caminhos básicos: a utilização de normas e restrições efetivas, maior pressão competitiva e maior participação e parceria com o corpo cívico.

A utilização de normas e restrições efetivas implica elevação da separação dos poderes, ou seja, maior controle externo. E, ainda, diminuição das oportunidades de corrupção, mediante diminuição da autoridade discricionária, por dispositivos de controle formais, contenção do clientelismo e a melhoria da remuneração dos servidores públicos.

Nos casos sistêmicos, como identificado no Brasil pela Comissão Especial, o Relatório do Banco Mundial é categórico em enfatizar a necessidade de mecanismos de controle mais eficientes:

*“Nos casos em que a corrupção está profundamente enraizada, será preciso realizar esforços mais vigorosos. Esses esforços devem-se concentrar numa supervisão maior dos atos oficiais – tanto pelas instituições quanto pelos cidadãos – e na punição dos faltosos utilizando os tribunais...”*

Finalmente, vale ressaltar que, dentro da perspectiva de fortalecimento das instituições, o Relatório do Banco Mundial cita a tendência à criação de Órgãos Públicos especializados, baseados no desempenho, com objetivos mais claros e maior responsabilidade administrativa pelos resultados ou produtos, tendo como exemplo o caso da Nova Zelândia. Porém, o texto deixa claro os riscos eminentes de Países que adotam a via da flexibilização da administração, quando não têm controles adequados. Segundo o Relatório do Banco Mundial, dar maior flexibilidade aos administradores de recursos públicos servirá apenas para aumentar a arbitrariedade e a corrupção, sem melhoria proporcional do desempenho. Além disso, a preparação e aplicação de contratos de gestão, particularmente para produtos complexos, requer uma capacitação que é escassa nos Países em desenvolvimento.

#### **4.4 Flexibilização: Eficiência x *Eficientismo***

A Flexibilização da administração conseguida com elevação do grau de autonomia e descentralização de atividades é, sem dúvida, um benefício do ponto de vista puramente administrativo. Entretanto, na Administração Pública, deve ser vista com cautela pelas implicações políticas possíveis de redução da capacidade de controle.

Na Administração Pública, o processo de flexibilização pode ser encarado de duas formas. Uma, que se baseia no aumento da eficiência e que leva em conta apenas os benefícios administrativos desse processo. Outra, na qual, pode-se argumentar a idéia de eficiência como razão motivadora da flexibilização, nesse caso, pode-se interpretar a busca por eficiência como sendo uma questão de *eficientismo* que é perseguido sem uma análise mais profunda do processo.

Nessa Reforma, a flexibilização da administração, será resultado da descentralização e da introdução de uma maior autonomia para os gestores públicos.

O controle dessas estruturas descentralizadas é pretendido, no Plano de Reforma, via contratos de gestão. Os controles serão exercidos mediante parâmetros negociados nos contratos de gestão e os gestores terão grande autonomia de administração dos recursos.

Pensando no aspecto dos benefícios administrativos e do aumento da eficiência, cita-se Medici e Barros Silva (1993) que afirmam que a administração flexível surgiu como um requisito básico de modernização das organizações públicas e privadas, não como modismo, mas em decorrência das mudanças que ocorreram no contexto mundial da economia globalizada e do ambiente cultural e tecnológico das organizações. A crise econômica mundial dos anos 70 influenciou na mudança dos estilos de gestão do setor público, que passaram a ser uma importante condição de competitividade para a nação. O Estado passou a enfrentar novas estratégias internacionais de competitividade, que utilizavam métodos comparativos de vantagens e se baseavam na redução de custos e na melhoria da qualidade. Os investimentos nacionais passaram a utilizar a estratégia de atração de capitais internacionais, cuja capacidade de atração depende de máquinas estatais desburocratizadas e de legislações compatíveis com lucratividade e desempenho. A transferência de capitais internacionais não mais enfrenta barreiras graças às novas tecnologias e às possibilidades de integração competitiva. Em função disso, o Estado necessita empreender esforços no sentido de tornar o País atrativo para esses capitais internacionais. A Administração Pública, por sua vez, precisa abandonar as estratégias de isonomia e padronização das condições de trabalho, tendo em vista as mudanças de hábitos provocadas pela mundialização da economia. Sendo assim, a necessidade de adaptação às mudanças e à rapidez nas respostas passa a ser uma exigência nas administrações flexíveis dos tempos modernos, o que, muitas vezes, implica montagem e desmontagem de estruturas produtivas com grande facilidade.

Na mesma linha de raciocínio, Osborne e Gaebler (1995), no livro *Reinventando o Governo: Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público*, que é referência para o modelo gerencial, também descreve os benefícios da flexibilização (via descentralização). O princípio é dar mais autonomia à unidade de administração local, dando mais liberdade aos seus gestores e, com isso, a estrutura como um todo terá grandes vantagens, tais como: instituições descentralizadas são mais flexíveis que as instituições centralizadas e podem responder com muito mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas necessidades dos clientes; instituições descentralizadas são muito mais eficientes que as centralizadas; instituições descentralizadas são muito mais inovadoras do que as centralizadas; instituições descentralizadas têm moral elevada, são mais comprometidas e produtivas.

A argumentação de Osborne e Gaebler (1995) traz a idéia de empreendedorismo na Administração Pública e do controle social, uma vez que a sociedade passa a ter uma atuação importante na fiscalização dos atos dos gestores públicos. Os autores dizem, ainda, que os líderes empreendedores empregam um variado número de estratégias para fazer o controle retornar às mãos daqueles que se encontram na ponta mais baixa da hierarquia, onde as coisas acontecem de fato. Uma das formas é

a administração participativa, visando descentralizar o processo de tomada de decisões. A responsabilidade sobre os recursos gera, também, uma responsabilidade sobre os resultados.

No entanto, outra forma de analisar o processo de flexibilização e descentralização é o colocado por Felicíssimo (1994). Para o autor, a descentralização pode ser vista de duas formas diferentes. Uma, na qual a descentralização envolve necessariamente a ampliação da cidadania. Porém, isto nem sempre vai além de um desejo que não se realiza. A segunda forma é justamente o contraponto desta concepção e, segundo o autor, decorre da *pressão da ideologia eficientista* que pensa apenas na resolução imediata dos problemas mais evidentes, restringindo o volume de demandas, resultado da participação nas decisões.

Entende-se que o processo de reforma gerencial foi marcado por esse *eficientismo*, desprezando-se os problemas políticos e culturais da Administração Pública e não levando em conta as dificuldades da sociedade civil brasileira para exercer o controle social. Seria necessário uma tradição de associativismo e comunidade cívica que garantisse uma participação mais efetiva da sociedade na fiscalização das instituições descentralizadas, promovendo assim o incremento do desempenho e, conseqüentemente, o mesmo efeito na eficiência dessas entidades.

Putnam (1996), analisando a experiência de delegação aos governos regionais de mais poderes e recursos na Itália nos anos 70, mostra a importância do associativismo e da comunidade cívica, identificados como “Capital Social”, para o êxito e maior desempenho das instituições públicas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico. No Brasil, ao se pensar nas chances de uma atuação maior da sociedade, precisa-se investigar qual o “Capital Social” de que se dispõe para se vislumbrar as possibilidades de êxito no processo de flexibilização na qual é delegada mais autonomia e, conseqüentemente, mais poder e recursos às unidades descentralizadas.

## 5. SOCIEDADE DESPREPARADA

### **5.1 *Accountability*: Um processo cultural**

O controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade.

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.

Segundo Campos (1990), *accountability* não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de Reforma Administrativa. A simples criação de controles burocráticos não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. O grau de *accountability* de uma

burocracia é explicado pelas dimensões contextuais da Administração Pública, por meio da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história. Campos, ainda afirma, por exemplo, que as relações entre burocracia e público são diferentes entre Brasil e USA, em função do próprio relacionamento entre a Administração Pública e seu público ou da própria noção de *público*. No Brasil, os funcionários demonstram um desrespeito pela clientela, com exceção dos clientes conhecidos ou recomendados e uma completa falta de zelo pelo dinheiro público. Pelo lado do público, existe uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e a todo tipo de privilégios; existe ainda a tolerância e passividade ante à corrupção, ao pagamento de propinas e ao desperdício de recursos.

Mas o que significa *accountability*? Frederich Mosher apud Campos (1990), apresenta *accountability* como um sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho. E continua Mosher :

*“Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.”*

Essas idéias reforçam a necessidade do controle com estruturas bem definidas e sistema de punições efetivas. Porém, os controles formais internos já demonstraram que não são suficientes para garantir que o serviço público sirva sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A organização burocrática tem sido incapaz de contrabalançar abusos como corrupção, conduta aética e arbitrariedades do poder. Os sistemas de recompensas e punições, as práticas de avaliação de desempenho, a estrita definição de autoridade e de responsabilidade estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais da eficiência, honestidade e observância das regras (Campos, 1990). Serão esses mecanismos de controle burocrático suficientes para defender os cidadãos dos abusos do poder e para garantir que o governo trabalhe para o povo? Serão eles eficazes na promoção da justiça social?

Certamente existem outros padrões de desempenho que merecem consideração como a qualidade dos serviços; a justiça na distribuição dos benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos clientes. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos (Campos, 1990) e precisam ser repensados.

Ainda segundo Campos (1990), 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 exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com *accountability* ou a ausência desse conceito, em uma democracia, estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada e explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político do País em questão. O sentimento de comunidade ou a emergência de instituições dentro dela é que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não só o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também pode cobrar melhor desempenho do serviço público, abrindo um caminho para a *accountability*.

Concorda-se com Campos (1990) quando ela afirma que existe uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público. No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos. Esses organismos operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradores dos serviços públicos. Essas sociedades possuem, ainda, uma cultura onde a autoconfiança é um traço muito forte e que se reflete na postura do cidadão diante do Estado e na sua disposição para exigir os próprios direitos. Assim, é natural que sociedades amadurecidas se preocupem com a *accountability* perante o público.

Em Países politicamente menos desenvolvidos como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas, cujo traço característico é a aceitação passiva do domínio do Estado, refletido na negação do direito à educação básica gratuita para todos e do salário mínimo para os trabalhadores. Assim, “*Se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o modelo democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal*” (Campos, 1990).

Apesar de decorridos 10 anos das colocações da autora, ainda não se pode afastar essa visão do Brasil. A argumentação nos leva à necessidade de discutir a questão da democracia no Brasil, verificando as possibilidades de controle social que é uma forma de ampliação da democracia.

## **5.2 A Democracia no Brasil**

O controle social da Administração Pública se baseia em uma cidadania ativa. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não

implantada. Os problemas decorrentes da crise econômica associados à corrupção e ao clientelismo incorporados à prática corrente na Administração Pública se sobrepõem às iniciativas inovadoras de governos locais, ou mesmo iniciativas do Governo Federal, de mecanismos de cidadania, tais como os Serviços de Atendimento ao Cidadão, fazendo com que essas iniciativas não tenham resultado em uma elevação do grau de cidadania no País que permita o controle efetivo dos recursos públicos.

A cidadania, como entidade presente da democracia, se baseia no lastro legal da segurança dos direitos constitucionais. Historicamente, a cidadania surgiu com a evolução dos direitos na sociedade democrática. Nos Países onde a democracia se consolidou de forma mais concreta, como foi o caso da Inglaterra, nasceu a visão clássica de cidadania de T. H. Marshall. Nessa interpretação, os direitos civis foram incorporados no século XVII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX, no bojo da social-democracia (Pinho, 1997a). Nessa gama de conquistas de cidadania, recentemente, foram incorporados também direitos difusos, como é o caso da proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico definidos na Constituição Federal Brasileira.

O processo de construção da cidadania no Brasil tem características peculiares que se baseiam na história da consolidação dos direitos no ordenamento jurídico. Essa peculiaridade se situa na emergência de direitos sociais antes dos políticos e o frágil desenvolvimento dos direitos civis que têm causas na escravidão duradoura, cujos efeitos se fazem sentir até os dias de hoje, e, ainda, um Estado patrimonialista que resiste as mudanças estruturais (Pinho, 1997a).

O não estabelecimento de uma cidadania plena no Brasil se deve a fatores, tais como: a distância entre a democracia formal e a democracia real; a grave crise econômica que aumenta a recessão e produz um exército de desempregados sem perspectivas sociais; e, principalmente, devido a formação do Estado brasileiro ser baseada no modelo burocrático estamental patrimonialista, sendo marcado por um modelo híbrido (tradicional e moderno). Essa espécie de modelo híbrido interfere na cidadania mais ampla, mais disseminada, que visa ao futuro e não ao imediato. Há uma conveniência social onde o cidadão não exige e também não é exigido, relativizando-se a cidadania. Diante disso tudo, a cidadania fica reduzida, fora das relações contratuais legais, criando-se campo de relações próprias. Assim, não há possibilidades de se consolidarem os mecanismos legais de exercício do controle social dos recursos públicos.

Para romper esse modelo de Estado híbrido e reduzir a distância entre democracia formal e real, seriam necessários investimentos em educação política, em educação social, no desenvolvimento de uma cultura política e na ampliação dos espaços públicos de atuação, consolidando um modelo de controle social.

Benevides (1994) faz algumas críticas à democracia representativa no Brasil e defende a tese de que devem ser colocados em prática os dispositivos institucionais de referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidos na Constituição Brasileira de 1988. Para ela, esses mecanismos de cidadania ativa podem-se mostrar, na pior das hipóteses, como um verdadeiro espaço de aprendizado de cidadania.

A dificuldade de se estabelecer canais verdadeiramente democráticos talvez seja porque a democracia no Brasil está profundamente marcada pelos traços patrimonialistas persistentes no Estado. Há todo um sistema incorporado de trocas políticas que fazem o sistema se sustentar baseado no clientelismo. Falando sobre a patrimonialismo no Brasil, O'Donnell (1988) esclarece :

*“a base de funcionamento deste sistema, patrimonialista e inerentemente personalista, é a outorga aos poderosos dos quais depende o seu funcionamento, de prebendas em troca de apoios. Para baixo, o mecanismo principal que faz funcionar o sistema é o clientelismo (na verdade, as prebendas são o primeiro degrau de uma série de hierarquias clientelísticas). Estes sistemas de trocas horizontais e verticais de bens que, para uma concepção mais racional e moderna da vida social e política, são bens públicos, é contraditório com a vigência de um estado de direito, da cidadania e de toda accountability”.*

No Brasil, além do patrimonialismo inserido no seio do Estado, está a própria ineficácia da aplicação da lei. A certeza da aplicação da lei deveria ser o alicerce do Estado democrático de direito e o estímulo para utilização das possibilidades de controle da Administração Pública existentes no arcabouço jurídico. Entretanto, na democracia brasileira chega-se ao cúmulo de se falar na lei que “pegou” ou “não pegou”, fazendo-se alusão ao fato de que muitos dispositivos legais são ignorados e/ou descumpridos sem haver punições.

Segundo Santos (1993), a ineficácia da aplicação da Lei no Brasil pode ser explicada pelo intenso processo de deslocamento social. Isto provoca uma mobilidade social horizontal, nos movimentos migratórios, e mobilidade vertical, tanto nas ascensões quanto na queda na estratificação social. Nesses períodos de acelerada transformação social, a percepção e o sentimento de estabilidade são substituídos por uma sensação de vazio que é ampliada com as súbitas mudanças nas normas sociais, incluindo-se nesse processo a Constituição, as leis, os decretos e os regulamentos. Assim, a ineficiência dos comportamentos, quando se segue as normas estabelecidas, induz a uma deterioração da própria credibilidade das normas. Esta falta de eficácia normativa contamina toda a sociedade, inclusive as instituições e pessoas cuja designação é a preservação destas normas, tais como a polícia e o judiciário. Todo esse quadro que explica esta tendência de erosão das normas cria um cenário para o surgimento de “subculturas do crime, as minissociedades drogadas, os anéis de corrupção”. No momento atual, esse quadro é agravado com a crise econômica que assola o País. Além disso, a necessidade de adequação institucional frente aos problemas enfrentados no campo do sistema financeiro internacional faz com que a sensação de vazio aumente, tornando a norma ainda mais inefetiva.

O'Donnell (1998), discute a própria aplicação do termo democracia para os Estados da América Latina. O autor analisa os casos onde a inefetividade da lei compromete os elementos básicos do conceito de democracia. O termo mais adequado, segundo o autor, seria poliarquias ou democracias políticas. São identificados, pelo

autor, problemas como falhas na legislação existente, inefetividade na aplicação da Lei, dificuldades na relação da burocracia com os “cidadãos comuns”, inacessibilidade ao Judiciário e a processos justos e, ainda, a ilegalidade pura e simples. Isto demonstra a dificuldade de se estabelecer um grau de *accountability* na democracia brasileira que permita a real garantia de controle de resultados.

Na democracia brasileira faltam elementos fundamentais que podem ser melhor entendidos com a separação teórica do conceito de *accountability* em dois níveis feito por O’Donnell (1998a), a *accountability* vertical e a horizontal. A *accountability* vertical refere-se às possibilidades de punição que surgem dos processos de eleições e reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia dos atos ilícitos de autoridades públicas. A *accountability* horizontal seria o fortalecimento dos componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias. O componente liberal, nesse caso, reza que há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder, incluindo, em especial, o Estado. Já o componente republicano, “*identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público*”. O autor expressa a sua preocupação com as novas poliarquias, como se entende ser o caso do Brasil, com o enfraquecimento da *accountability* horizontal.

Assim, a definição de *accountability* horizontal, segundo O’Donnell, se refere a:

*“ existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas delituosas.”*

Para O’Donnell (1998a), há duas direções na qual a *accountability* horizontal pode ser violada, a primeira está na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade da outra; a segunda consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela.

O controle da Administração Pública, inserido nas instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, está intimamente ligado à *accountability* horizontal. Controlar os recursos públicos pressupõe a existência dos dispositivos adequados que são executados por agências legitimadas para tal ação.

A Reforma do Estado pode ser um ponto de partida para uma transformação da democracia do País. Entretanto, deve-se ter em mente que ela por si só não é suficiente. Przeworski (1998a), investigando mecanismos de democracia, buscou entender as possibilidades de democratização com a Reforma do Estado. Porém, ele conclui que a Reforma do Estado, mesmo sendo necessária, não é suficiente para superar as desigualdades políticas diante de desigualdades econômicas e sociais.

## 6. CONCLUSÕES: PROPONDO IDÉIAS NA SITUAÇÃO ATUAL

As possibilidades de melhoria do padrão de controle social sobre a Administração Pública brasileira emergem da análise de todos os fatos discutidos anteriormente. Alguns ideais do gerencialismo que elevariam a participação social não se tornaram efetivos até o momento e a realidade social brasileira dificulta a solução do problema. Entretanto, há caminhos que podem ser trilhados, reconhecendo-se as dificuldades existentes e perseguindo-se o ideal democrático. São aspectos que do ponto de vista prático da reforma administrativa não se consubstanciam em medidas mais agressivas e estratégias de ação direcionadas para induzir um processo que viabilize o controle social adequado num Estado realmente moderno.

### 6.1 Valorização do Controle Social na estratégia de Mudança

Pimenta (1998) resume oito princípios, que devem estar presentes nas estratégias para se reformar a Administração Pública e que são utilizados aqui para argumentar sobre o caso brasileiro. Os princípios são: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. Em verdade, todos esses princípios estão intimamente ligados entre si e a utilização de algum deles deve-se lastrear na existência dos outros. Segundo o próprio autor, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir controles meramente burocráticos por controles sociais. Se a Administração Pública se torna mais desburocratizada, descentralizada e flexível, deve-se dar maior transparência às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados. A flexibilidade administrativa, às vezes, abre caminho para a má utilização dos recursos e a corrupção. Portanto, o comportamento ético e a *accountability* são fundamentais no processo de controle. Aliado a tudo isso, o profissionalismo, o estímulo à competitividade e o enfoque no cidadão estabeleceriam uma estratégia adequada de modernização da Administração Pública.

No caso brasileiro, a análise do processo de Reforma aponta para o privilégio de alguns princípios em detrimento de outros, mesmo tendo havido iniciativas em todos eles (Pimenta, 1998a). Apesar de esboçados no modelo de Reforma proposto no Plano de 1995 indicadores de ações em todos esses campos, o que tem ocorrido, na prática, é que se adotaram medidas de desburocratização e de flexibilização sem haver contrapartidas nos outros princípios apontados por Pimenta (1998).

Na Reforma, os oito princípios, citados por Pimenta (1998), deveriam ser implementados num processo de longo prazo para que, lado-a-lado, se consolidem numa transformação efetiva. De outra forma, corre-se o risco de, ao flexibilizar a administração, aumentando o grau de autonomia de gestão, o controle efetivo de resultados pode ficar comprometido, porque não se tem controle social, *accountability*, profissionalismo, ética, competitividade e outros princípios.

Entende-se, assim, que é necessário uma implementação conjunta com ênfase em todos os princípios, porém encadeando-se as ações com prioridade nos pontos

mais deficientes do Estado Brasileiro. Assim foi o exemplo da Nova Zelândia que implantou o modelo gerencial de forma gradual, apoiando-se nas condições necessárias para a efetivação do controle (Sherped Valencia, 1996).

O que ocorreu, no caso brasileiro, pelas peculiaridades do processo de votação do Plano de Reforma Administrativa no Congresso Nacional e das condições econômicas do País, é que se acabou por privilegiar os aspectos relacionados à desburocratização, à flexibilização e à redução de custos. O Congresso aprovou as medidas colocadas sem uma discussão mais apurada da transformação. O problema, decorrente do resultado das transformações práticas da Reforma, é que a desburocratização, a flexibilização e a redução de custos, implantadas no curto prazo, podem-se transformar em gastos com impropriedades e com aumento da corrupção a longo prazo.

No enfoque de estratégia de implementação da Reforma em termos de viabilização e fortalecimento dos mecanismos de controle, pode-se citar as prescrições do Relatório do Banco Mundial de 1997 que fala sobre os Países em desenvolvimento:

*“Esse países precisam, primeiro, fortalecer o cumprimento das normas e a responsabilidade financeira no setor público (como fizeram a Argentina e a Bolívia), depois definir claramente o propósito e as tarefas e introduzir medidas de avaliação do desempenho (como na Colômbia, no México e em Uganda). À medida que se fortalecem a avaliação da produção e os controles dos insumos, os órgãos podem ter mais flexibilidade em troca de maior responsabilidade pelos resultados.”*

O Relatório enfatiza a necessidade de se utilizar uma estratégia de redução da corrupção, mediante a poda da autoridade discricionária, o que, em alguns casos, significa necessidade de redução da flexibilidade. Os controles formais podem ajudar a reduzir a corrupção, mas não bastam. Ainda, segundo o mesmo documento, a reforma da função pública, a contenção do clientelismo político e a melhoria da remuneração dos servidores públicos também contribuem para a redução da corrupção.

#### *Proposta de discussão ampla do controle social:*

No momento atual, já ocorreu a fase inicial de fixação do ideário da Reforma. O que se pode verificar é que do início da reforma até agora alguns pontos se tornam esquecidos, como é o caso das Organizações Sociais e Agências Executivas que quase não saíram do papel. Enquanto outros têm sido introduzidos continuamente, transformando a formatação da Administração Pública, como é o caso do modelo de Agências reguladoras.

Do ponto de vista estratégico, ainda há espaço para valorização do controle social dentro da transformação gerencial em curso. São urgentes e necessárias ações específicas nesse campo. Por exemplo, trazendo-se à tona a discussão sobre a legislação referente a controle no Brasil. Discutir os dispositivos legais e mecanismos

institucionais que versam sobre controle dos gastos públicos é a própria discussão dos meios para controle social pois é onde mais precisamos avançar. O Governo Federal tentou fazer isso introduzindo o projeto Brasil Transparente, porém de uma forma não orientada e com medidas impositivas sobre os órgãos estabelecidos de Controle (Tribunais de Contas e Sistemas de Controle Interno) e com único objetivo de responder à sociedade aos casos de denúncia que surgiam em 1999. É preciso se realizar uma discussão ampla com participação de todos os interessados.

## **6.2 Canais de atuação para controle social**

Para se verificar as reais possibilidades de controle social, deve-se analisar, também, a própria democracia representativa no Brasil. Dentro desse enfoque, há de se questionar a própria legitimidade do processo de democracia representativa, tanto na atuação para a elaboração da proposta orçamentária do País, como na execução do planejamento fixado no orçamento. Parece óbvio que esse sistema não funciona de forma eficiente no Brasil. Ou seja, existe uma grande distância entre o que é planejado e o interesse público e, ainda, uma ineficácia dos mecanismos de controle (*accountability* vertical) que poderiam corrigir os rumos. Sem conhecimento do funcionamento do sistema, a sociedade assiste, sem reação, ao jogo político de interesses na utilização dos recursos públicos.

Então, como controlar a administração? Como reduzir as práticas neopatrimoniais? Concorde-se que os controles formais não são suficientes e sabe-se da necessidade de controle de resultados. Muito se fala em redução dos controles formais, atuação mais intensa no resultado e controle social. A mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da administração. Já o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos. Uma sociedade que conhece os caminhos da burocracia e tem condições efetivas de fiscalizar e cobrar resultados.

O controle social necessita de dispositivos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos. Porém, todos sabem que mesmo as camadas mais privilegiadas da nossa sociedade não têm o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública. Os procedimentos são obscuros e não há publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comunidades. Mesmo quando há publicidade, os mecanismos de atuação existentes não têm sido suficientes para impedir e/ou coibir abusos. O patrimonialismo é muito forte na cultura de nossa administração (Pinho, 1998, 1998a). Torna-se difícil admitir que o controle social passará a atuar naturalmente numa sociedade civil sem tradição de organização. No entanto, a Reforma Administrativa em curso parte do princípio que a sociedade brasileira está preparada e lança ao seu encargo tarefas que dificilmente serão cumpridas. A responsabilização dos gestores (*Accountability*) fica longe de ser atingida. A Flexibilidade na administração é enfatizada, no Plano de Reforma, como forma de tornar a administração mais eficiente e eficaz, porém pode

estar deixando a situação ainda mais crítica, já que não há grandes perspectivas de controle social.

O desenvolvimento de controles sociais eficientes para o controle da Administração Pública requer um projeto de educação de massa de longo prazo, além de mecanismos legítimos e conhecidos. Esse pensamento é compartilhado por Di Pietro (1998a):

*“Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.”*

Segundo Ribeiro (1997), a Reforma Administrativa, no Brasil, não é um fenômeno isolado. Simultaneamente, existem fatores de ordens diversas que influenciam a condução dos negócios. Os fatores de dimensão econômica forçam a eficiência; os fatores de ordem política cobram a efetividade, enquanto os fatores de dimensão tecnológica possibilitam a transparência e a qualidade dos serviços. O controle dos resultados depende da conjugação desses fatores. Num contexto democrático e de revolução tecnológica, se fazem necessários um esforço de adequação institucional e uma reflexão mais profunda sobre o papel do controle nas organizações públicas, em qualquer que seja o tipo de controle utilizado: preventivo (corretivo e mecanicista) ou quer na linguagem do paradigma gerencial (flexível).

Assim, uma ampla Reforma, que implica maior flexibilidade para a gestão, requer também, além de uma boa estruturação dos controles formais, que se abram perspectivas, principalmente, para uma maior participação social e, conseqüentemente, para a ampliação da democracia participativa. O importante é que seja alcançada uma situação inserida e regulada, como colocada por Martins (1997). Quando se fala em participação social, tem-se que considerar a condição efetiva de responsabilização dos gestores públicos pelos atos praticados, ou seja, ao que se chama de *accountability*. Além disso, deve-se ter mais estímulo à organização social, educação para a cidadania e participação efetiva na formulação das políticas públicas do governo.

O controle pode ser encarado, também, como um processo de descentralização do poder. Para Bittar e Coelho (1994), o processo de descentralização do poder implica proposta de constituição de conselhos populares, canais institucionais de participação e reconhecimento dos diversos atores sociais na construção de uma esfera pública democrática. São necessários, para tanto, canais de participação individuais, combinados com um processo de informação mediante a informatização, transparência e estímulo aos cidadãos para intervirem coletivamente na definição, execução e controle das políticas públicas.

A participação democrática pode ser entendida de várias formas, mas o novo espaço que se tem apresentado são os canais de participação na gestão local, que consistem em espaços - institucionalizados (conselhos) ou não - criados no nível

local, com vistas a serviços de ponte entre o Estado e a sociedade. Entretanto, o fundamental é ter claro que a real participação democrática só pode existir caso estejam presentes simultaneamente duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar e canais de participação criados pelo Estado. Várias formas de relação entre a sociedade e o Estado, embora não signifiquem participar de modo direto nas decisões, correspondem a processos que tornam o Estado mais permeável à conquista de direito e podem ser entendidos como partilha de poder. Entre eles, podem ser citados: audiências públicas democráticas, processos de consulta, fiscalização sobre ações do governo em canais formais, reuniões ou assembléias em bairros e entidades com a presença de representantes do governo. Em regra, a radicalização da partilha do poder envolve conceder aos cidadãos participação real e não apenas consulta. O orçamento participativo aparece como essa espécie de radicalização onde é concedido real poder de decisão àqueles que tomam parte dele (Daniel, 1994).

Entretanto, segundo Cunill Grau (1996), deve-se ter cuidado na geração de mecanismos de participação social. A institucionalização da participação pode não estimular a organização social e, em contrapartida, vir a se constituir em uma desarticulação do tecido social e fortalecer as assimetrias da representação social, redundando no enfraquecimento da sociedade civil. Apesar disso, a autora fala que é necessária a criação de uma discriminação positiva para envolvimento dos atores interessados. As experiências mostram que essa é uma tarefa extremamente complicada, sobretudo devido às limitações do próprio Estado. A autora ressalta, por fim, que se deve questionar o grau de influência dos processos de Reforma do Estado, em curso na América Latina, na alteração de sua dimensão político-institucional, por meio de reformas políticas, de reformas jurídicas e de processos de descentralização político-administrativa, de forma que criem um modelo institucional estável, aumentem a representatividade política e evitem a orientação patrimonialista e clientelista da máquina administrativa.

Outra forma de analisar esse problema, é do ponto de vista de capacidade de articulação dos diversos atores interessados na consecução dos interesses públicos pelo Estado, ou seja, a capacidade de governança. Essa capacidade de articulação implica se ter condições possíveis de controle sobre os recursos públicos disponíveis para os atores envolvidos. Bresser Pereira (1996, 1997, 1998) coloca a Reforma Administrativa como o desencadeamento do processo de governança na Administração Pública. Para ele, existe governança quando o Estado tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Entretanto, para o Governo tornar realidade as decisões que toma, ele necessita de um sistema de controle que corrija os rumos para se alcançar os objetivos. Assim, o conceito de *governance*, colocado por Diniz (1997, 1998), parece ser mais adequado para focar o problema quando a autora inclui o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social

pressupõe um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. Evitar a captura do poder público é uma tarefa complexa e implica estimular ou mesmo produzir um tecido associativo favorável ao desempenho governamental eficiente.

#### *Proposta no campo dos canais de atuação:*

O que se pode concluir desse quadro é que faltam vias de atuação. O cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir dos seus atos. Para reduzir essas incertezas, é preciso viabilizar canais formais de acolhimento de denúncias e disponibilização de informação simples, consistente e por meio de regras claras. Podem ser criadas, por exemplo, Ouvidorias, com procedimentos processuais definidos, prazos e mecanismos de divulgação das ações, nos sistemas de Controle Interno dos órgãos governamentais, que do ponto de vista de controle são os órgãos mais próximos ao local da execução dos recursos.

Por outro lado, estando a sociedade despreparada, não se pode imaginar que vai haver comprometimento na ação de controle. É necessário um projeto de longo prazo de educação da sociedade com introdução, se possível, de matéria no currículo dos alunos de 1º e 2º graus. Portanto, estaremos construindo uma sociedade mais informada e consciente de seus direitos e obrigações.

Outro problema a ser pensado, é a eficácia dos Conselhos Municipais e Estaduais como agente de controle social. Sabemos que se torna difícil em pequenos municípios fugir da cooptação política dos membros desses Conselhos pelos Prefeitos. Assim, é imprescindível investigar outras possibilidades de controle dentro desse modelo. O investimento em formação de membros de Conselhos é uma saída para o problema técnico que deve ser mais explorada, porém não resolve a questão política. Esta questão depende de processo de longo prazo e também pode ser reduzido pelo desenvolvimento social decorrente do processo educativo da sociedade.

### **6.3 Melhoria da Capacitação e cultura no serviço público**

A cultura de clientelismo e patrimonialismo dentro das organizações públicas associada a uma falta de capacitação de servidores são um problema para o estabelecimento de flexibilidades na administração.

Segundo Schwartzman (1996), a visão moderna da administração parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações e substitui os controles formais pela avaliação de resultados. Porém, os controles formais continuam existindo pelo fato de que a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais. Nesse problema, tem-se dois pontos

chaves: o desempenho e o controle. O primeiro é marcado pela cultura e depende do mercado e das profissões que se exerce. Mercado e profissões dentro do jogo econômico são mais fáceis de se criar, enquanto cultura faz parte de um processo de longa duração. O segundo problema diz respeito ao controle, cujos órgãos oficiais, Tribunais de Contas e Secretarias de Controle Interno, pecam pela falta de capacidade técnica e legitimidade para exercer a função. Na perspectiva do controle, o autor cita os contratos de gestão, tendo os conselhos como um importante instrumento de coordenação e acompanhamento das ações governamentais. Esses conselhos devem satisfazer os critérios de representatividade de pessoas da sociedade e devem ter um forte componente profissional que lhes possa dar prestígio, respeitabilidade e capacidade de trabalho coordenado.

O problema da cultura só pode ser resolvido a longo prazo. Enxerga-se, nesse campo, pelo menos dois caminhos que poderão viabilizar uma transformação na cultura da Administração Pública brasileira. Um deles é o decorrente dos programas de capacitação e treinamento internos. O segundo decorre da modificação na cultura conseguida pelos ingressos de novos servidores mediante concursos públicos e a reestruturação das carreiras públicas. A renovação de pessoal provoca uma verdadeira alteração de costumes e condutas dentro da administração, porém esse é um processo lento. Durante muito tempo se privilegiou o apadrinhamento e o nepotismo na administração brasileira. Isto criou uma verdadeira *chaga* difícil de se extirpar porque se reproduz ao contaminar outros servidores que se tornam impotentes num sistema tão complexo.

#### *Proposta na questão da cultura da Administração Pública:*

Nesse ambiente, temos certeza que os programas de capacitação e a renovação por meio de concursos públicos são uma possibilidade efetiva de melhoria do controle da Administração Pública. No caso da capacitação é preciso recursos suficientes e continuidade. A possibilidade de modificação da cultura dentro da administração, reduzindo as raízes patrimoniais, implica, sem dúvida alguma, melhora das condições para o controle social.

#### **6.4 Desenvolvimento de indicadores de desempenho**

Outro ponto a analisar refere-se à avaliação de desempenho dos órgãos do Estado. Os contratos de gestão tornam-se peça muito importante, pois a relação entre as entidades de prestação de serviços descentralizados e o Estado dar-se-ão basicamente por esse tipo de contrato após a Reforma. Os controles passam a se restringir aos parâmetros que foram negociados nos contratos de gestão e, dessa forma, é importante verificar as possibilidades efetivas de convergência com o interesse público. Não se pode apenas mostrar os exemplos positivos e esquecer de avaliar com muita atenção as possibilidades de deficiências. Principalmente, se essa ferramenta passar a ser o instrumento de definição de parâmetros de controle. Podem

surgir diversas dificuldades na elaboração de contratos de gestão, tais como: o que significa resultado para a Administração Pública?; quais devem ser os parâmetros de controle?; os conselhos não poderiam ser cooptados?; existirá capacitação técnica para exercer a atividade de fiscalização?; qual deve ser o fluxo financeiro para as entidades de prestação de serviço descentralizado?

Do ponto de vista do Direito Administrativo, o contrato de gestão assume um papel enigmático, pois como imaginar uma relação contratual do Estado para com ele mesmo, nos casos das agências autônomas? Existem dúvidas da possibilidade de existência de um pacto jurídico entre órgãos e entidades da administração direta e indireta com o poder público. Esses contratos fogem aos traços nucleares da consensualidade e da autoridade dos termos (Lammêgo, 1998).

Ramos (1997) recomenda a necessidade de se adotar as medidas sugeridas pela teoria do *agent-principal* a fim de se enfrentar os problemas de adequação da estrutura de incentivos e da efetivação do controle social. Além disso, deve-se levar em conta o processo de negociação dos instrumentos e os sistemas de aprendizado na Administração Pública com ênfase na capacitação do núcleo estratégico.

Independentemente do contrato de gestão, o que se está discutindo é a possibilidade de avaliação do desempenho do agente público. Analisando-se as medidas do governo americano para implementação do modelo gerencial, vê-se que muitas medidas foram tomadas no sentido de desenvolver os indicadores de desempenho por meio de um corpo gerencial no nível federal do governo. Os sistemas de orçamento foram adequados para permitir os controles via indicadores de desempenho (Cavalcanti e Otero, 1997). Nota-se, assim, que são necessárias condições preliminares para efetivação das mudanças. O processo de controle depende de indicadores e sistemas que funcionem para então se aumentar a flexibilidade de forma gradual.

#### *Proposta para desenvolvimento de indicadores:*

Desses fatos, pode-se inferir que tanto para os Órgãos públicos, quanto para os programas de governo de natureza continuada, é necessário o desenvolvimento de indicadores de desempenho. Além disso, para que a sociedade possa interferir no processo, é necessária a divulgação em linguagem clara. Muito tem-se falado sobre a necessidade de indicadores e pouco tem sido feito efetivamente nesse campo. Os indicadores de desempenho é que permitem tanto à sociedade, quanto ao próprio governo e aos Órgãos de Controle a aferição da consecução dos objetivos e metas.

No caso da gestão dos órgãos do governo, para se desenvolver indicadores, deve-se ter a premissa de que muitos têm funcionamento similar e não se pode deixar a questão na mão de cada gestor individualmente. É preciso uma estratégia de desenvolvimento de indicadores de forma centralizada e uniforme, com conexão vertical e horizontal, buscando-se, sempre que possível, indicadores comuns aos diversos órgãos. Por exemplo, Delegacias da Receita Federal de Julgamento devem-se lastrear nos mesmos indicadores, permitindo uma base de comparação de eficiência, eficácia

e economicidade. Assim também pode-se pensar para Delegacias de Polícia Federal e outras Delegacias e Gerências que tenham funcionamento similar. Além disso, é preciso que esses indicadores, sempre que possível, sejam gerados dentro dos sistemas informatizados disponíveis os quais já possuem toda a informação necessária, tornando a sua obtenção e acompanhamento mais ágio e confiável.

No caso dos programas de longa duração, os indicadores devem permitir o controle eficiente do programa. Para isso é necessário pensar que qualquer programa deve ter na sua legislação básica instrumentos eficientes de controle. A regra no Brasil tem sido a criação de vários programas nos quais posteriormente a sua concepção e definição da legislação básica, e, quase sempre, durante a sua fase de execução, busca-se meios para o controle sem disponibilidade de indicadores consistentes e instrumentos de controle eficazes, não permitindo a avaliação efetiva desses programas. Assim, pode-se concluir que é necessária uma participação atuante dos órgãos de controle na elaboração desses dispositivos legais, viabilizando os instrumentos necessários ao controle social já na concepção dos programas novos. No caso dos programas em curso, seria importante uma reavaliação e proposição de alterações na legislação básica que contemplasse instrumentos mais eficazes de acompanhamento e controle.

### **6.5 Uniformização e integração dos sistemas de Informação de controle**

Finalmente, vale colocar aqui um breve comentário sobre as grandes possibilidades de controle via sistemas informatizados. A informação é um elemento básico para o controle social e, pelo volume de dados presentes nos processos do governo, isso só pode ser conseguido via informatização. Independente da mudança estrutural proposta, a Reforma Administrativa traz a intenção de fortalecimento dos sistemas informatizados de gestão pública que desempenham controles sobre a administração financeira, orçamentária, patrimonial e de pessoal, a exemplo do SIAFI, SIASG, SIDOR, SISPLAN e SIAPE e outros sistemas que estabelecem dispositivos de sistematização que não existiam e são fundamentais para o controle efetivo. Esses sistemas visam à centralização das informações que abrangem diversas áreas: pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno do Governo Federal. Essa é uma medida de importância imensurável no contexto de controle dos recursos públicos. Os controle formais, antes exercidos com normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se arma poderosa no acompanhamento dos resultados.

A Internet se apresenta, também, como um canal importante para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas (Sato, 1997). Isto também é indicado por Pimenta (1998) que vê no progresso da tecnologia de informação e no avanço das mídias de massa, como a Internet, uma real possibilidade de aumento da participação social na formulação das políticas, na definição do gasto público e nos processos legislativos e judiciário. A informatização intensiva do setor torna-se a

grande arma dos sistemas de controle e, para isso, é preciso uma grande vontade política, pois essa opção depende de investimentos para viabilizar mecanismos de controle social estruturados com base em informação proporcionada por esses sistemas.

#### *Proposta para sistema de informações:*

Informação é a base para qualquer sistema de controle. A uniformização dos sistemas de informação utilizados pelos diversos agentes que atuam na área de controle deve ser a meta. Falar a mesma linguagem para a população significa melhorar as possibilidades de controle social. Hoje há superposição de tarefas e dispersão de dados, causando apatia e desconfiança por parte da sociedade. Cada agente controlador (Controle Interno, TCU, TCE, TCM e etc) tem o seu site na Internet com informações pouco acessíveis ao cidadão comum. O ideal seria a criação de um sistema de informação comum, disponível na Internet e por outras vias de divulgação e recolhimento de demandas, tendo por exemplo os Correios como instrumento local, tipo um portal do cidadão, com a participação dos diversos agentes, propiciando informações claras da execução dos gastos públicos e disponibilizando canais de atuação seguros e ágeis.

#### **6.6 Considerações Finais**

Por último, ressalte-se que quando se pretende melhorar condutas é preciso investigar as suas falhas, identificar as causas e propor as soluções inovadoras e consistentes com a realidade apresentada. É urgente a necessidade de medidas mais eficazes de Reforma da Administração para se atender aos interesses da Sociedade e permitir maior participação nos processos de execução do gasto público.

Os sistemas de controle precisam de uma discussão mais profunda, pois a sociedade brasileira não suporta mais as soluções fáceis de aumento da carga tributária e das transformações que buscam objetivos eleitorais e/ou acordos de interesse meramente econômicos.

Os traços histórico-culturais, que reduzem a capacidade de efetividade da Administração Pública no Brasil, são muito fortes. Porém, a solução reside na construção de um controle baseado no desenvolvimento social apoiado na educação e no trabalho.

A discussão aqui apresentada tem um caráter de crítica positiva, identificando não só as dificuldades, mas tentando averiguar possibilidades efetivas, visando, assim, dar subsídios para o estabelecimento de práticas compatíveis com a ética e a justiça social. Espera-se que dessa forma se esteja ajudando a *Reformar a Administração para a sociedade*.

## 7. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, Cadernos ENAP nº 10, Brasília, 1997.
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Estado num Mundo em Transformação, Panorama Geral, Oxford University press, inc, Jun, 1997.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Cidadania e Democracia. , Lua Nova, 33:6-16, 1994.
- BITTAR, J. E Coelho, F. D. Gestão democrática, Inversão de prioridades e os caminhos da Administração Pública municipal. In: Ribeiro, L. C. e Santos JR, O. A. (Orgs.) Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 327-350, 1994.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, Revista do Serviço Público, 47(1):7-40, Jan., 1996.
- \_\_\_\_\_. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle, Cadernos MARE da Reforma do Estado nº 1, Brasília, MARE, 1997.
- \_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado, Revista do Serviço Público, 48(1):5-25, Jan./Abr. 1997a.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado para a cidadania – A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional, ENAP, Editora 34, Brasília-DF, 1998.
- CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la?, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 24(2), fev./abr./1990.
- CASTRO, Domingos Poubel de *A mudança de enfoque do sistema de controle interno “Do controle formal para o controle de resultados”* Monografia orientada por Cláudio Iporan Ramidoff, Brasília, Mar/1997, mimeo.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza e OTERO Roberto Bevilacqua. Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados. Texto para Discussão nº 16, Brasília. MARE/ENAP, 1997
- CUNILL GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados, Revista do Serviço Público, Ano 47, 120(1):113-137, Jan./Abr. 1996.
- DANIEL, C. Governo Local e participação da sociedade, Villas-Boas, Renata (org.) Participação Popular nos Governos Locais, São Paulo, Polis, (14):21-42, 1994.
- DINIZ, ELI. Em busca de novo paradigma: A Reforma do Estado no Brasil dos anos 90, in: Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Eli Diniz, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas. 1997.
- \_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem dos anos 90, in: Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio de. Reforma do Estado e democracia no Brasil, Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1998.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 9ª Edição, São Paulo, Atlas, 1998.
- \_\_\_\_\_. Cidadão e sua defesa. A “Res pública” e sua defesa, Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de Março, 1998a.
- EDELMAN, Hugo e APARÍCIO, Rafael El Control Interno em las empresas del Estado, 2ª Ed. Montevideo, Programa Nacional de Desburocratization, 104p, 1992.
- ENAP/MARE Histórico das Reformas Administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional (perspectivas do governo Fernando Henrique Cardoso), Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Brasília-DF, 1995.
- FELICÍSSIMO, José Roberto. América latina : movimentos sociais frente à descentralização do Estado, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 28(3):26-43, Jul./Set. 1994.
- FLEURY, Sônia. Reforma Administrativa: uma visão crítica, Revista de Administração Pública, 31 (4):299-309, Jul./Ago. 1997.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- KLIKSBERG, Bernardo. La Reforma de La Administración Pública en América latina, Colección: Administración Pública en América Latina, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1984.
- \_\_\_\_\_. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão, Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, 28(3):5-25, Jul./Set., 1994.
- KLITGAARD, Robert E. A corrupção sob controle, tradução de Otávio Alves Velho, Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, p.9-10, 1994.
- LAMMÊGO, Uadi Bulos. Reforma Administrativa (Primeiras impressões), BDA- Boletim de Direito Administrativo, Doutrinas, Pareceres e Atualidades, 704-725, Nov/1998.
- LaPIERRE, Richard T. A Theory of Social Control, McGraw-Hill series in Sociology and Anthropology, New York/Toronto/London, 1954.
- LOUREIRO, Maria Rita e FINGERMAN, Henrique Mudanças na Relação público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação Brasileira in: Parceria Público/Privado- Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as administrações Públicas Locais. Lodovici, E., Bernareggi, G., Fingerman, H. (org). Vol. I, Sumus Editora, São Paulo, 1992.
- MARTINS, Humberto Falcão Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, Ano 48, 1:43-79, Jan./Abr. 1997.
- MEDICI, André Cezar e BARROS SILVA, Pedro Luiz. Administração flexível: uma introdução às filosofias de gestão, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 27(3):26-36, Jul./Set. 1993.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20ª Edição, Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Malheiros Editores, São paulo, 569-627, 1995.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Imprensa Nacional, novembro 1995, Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.
- NASSUNO, Marianne Organização dos usuários: participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, 1:43-79, jan./abr. 1997.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da gestão pública: Do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado, *Cadernos Fundap*, 25:6-25, 1997.
- O ´DONNELL, Guilherme. Transições, continuidades e alguns paradoxos, in: *A democracia no Brasil – Dilemas e perspectivas*, Fábio Wanderley Reis e Guilherme O ´Donnell (orgs.), São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 41-71, 1988.
- \_\_\_\_\_. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina, *Novos Estudos CEBRAP*, 51:37-61, Jul., 1998.
- \_\_\_\_\_. Accountability horizontal e novas poliarquias, *Lua Nova*, 44:26-54, 1998a.
- OSBORNE, David. e GAEBLER, Therborn. *Reinventando o Governo: Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília. MH Comunicação. 1995.
- PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da Reforma do Estado no Brasil: A questão das organizações sociais, *Organizações e Sociedade*, Escola de Administração da UFBA, 5(11)153-168, Jan./Abr., 1998.
- PIMENTA, Carlos César. *Descentralização com integração: A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado – O caso Brasileiro*, Texto preparado para o III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento – sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, 14-17 de Outubro, 1998.
- \_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32(5):173-199. Set./Out., 1998a.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio e VIEIRA, Oscar Vilhena Prefácio: *Corrupção, a morte anunciada dos governos in: Itália: Operação mãos limpas / E no Brasil? Quando?* José Luiz Del Roio, tradução: Anízio de Oliveira, São Paulo, Editora Ícone, p9-19, 1993.
- PINHO, José Antônio Gomes de. *Corrupção: uma taxonomia tentativa*, Trabalho apresentado na 21ª Enanpad - Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas Pós-graduação em Administração, Set./1997.

- \_\_\_\_\_ e Outros. Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador, Revista da Escola de Administração da UFBA, 4(8):57-90, Abril, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um “mix” possível?, Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de Março, 1998.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo, Organizações e Sociedade, Escola de Administração da UFBA, 5(12)59-79, Maio/Agosto, 1998a.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - COMISSÃO ESPECIAL. A comissão especial e a corrupção na Administração Pública Federal. Relatório da comissão especial criada pelo Decreto 1001 de 6 de dezembro de 1993, Brasília Dezembro, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: Uma perspectiva agent x principal. in: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Orgs. Bresser Pereira, Luiz e Spink, Peter., Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- \_\_\_\_\_. The State and the citizen. Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de Mar/1998a.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna, Tradução de: Making Democracy work: Civic traditions in moden Italy (Princeton University Press, 1993), por: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle interno e paradigma gerencial, Texto para Discussão nº 17, Brasília: MARE/ENAP, 1997.
- RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado, Revista do Serviço Público, Ano 48, 2:81-100, Mai./Ago./1997.
- SATO, Cláudio Seiji. Utilizando a internet na Administração Pública, Textos para discussão nº 22, Brasília, MARE/ENAP, Dez/1997.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da Desordem, Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro, Rio de Janeiro, Campus, 1988.
- \_\_\_\_\_. Desempenho e controle na Reforma Administrativa, Textos para discussão nº 8, Brasília, MARE/ENAP, Set/1996.
- SHERPED, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. Modernizando a Administração Pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis, Revista do Serviço Público, Ano 47, 120(3):101-128, Set-Dez/ 1996.
- VIEGAS, Waldyr. Controle administrativo e controle social – Analogias, contrastes e paralogsismos, Cadernos de Administração, Ano II, nº 6, Departamento de Administração da Universidade de Brasília, Brasília-DF, Out./Dez. 1996.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Pinho (1997) tenta estabelecer um padrão de comportamento dos políticos brasileiros quanto à sua conduta frente a corrupção e as suas próprias ações.
- <sup>2</sup> O Plano de Reforma Administrativa do Aparelho do Estado foi apresentado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O prazo de implementação é até o início de 1999 e está sendo concretizado por meio de reformas constitucionais e da modificação da legislação infraconstitucional.
- <sup>3</sup> Em La Reforma de la Administracion publica em América Latina (Kliksberg, 1984) são discutidos vários processos de Reforma Administrativa na América Latina.
- <sup>4</sup> Bresser Pereira (1996) faz uma ampla discussão do histórico de Reformas Administrativas no Brasil e defende o novo modelo que foi incorporado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.
- <sup>5</sup> Przeworski (1998) faz uma discussão da teoria *agent x principal* no texto “Sobre o desenho do Estado uma perspectiva *agent x principal*”, recomendando para reduzir os problemas das burocracias públicas: formulação de contratos adequados; triagem e seleção para recrutamento no serviço público; fiscalização institucional; criação de múltiplos *principals* ou múltiplos *agents*; estabelecimento de competição entre agências estatais e descentralização.

## SOBRE O AUTOR

**Francisco Carlos da Cruz Silva** nasceu em 27 de março de 1962 em Salvador na Bahia. Graduou-se em Engenharia Química pela Universidade Federal da Bahia - UFBA em janeiro de 1985, sendo que em 1999 obteve o grau de Mestre em Administração pelo Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA com a Dissertação na Área Pública “Controle e Reforma Administrativa no Brasil”. Desde a sua graduação, trabalhou durante vários anos com consultoria na área de Engenharia e Informática, e teve participação relevante em importantes projetos no Pólo Petroquímico em Camaçari na Bahia. Ingressou no Serviço Público em 1996, após aprovação em Concurso Público para o cargo de Técnico do Tesouro Nacional da Secretaria da Receita Federal, quando se voltou para a área pública e iniciou o Mestrado em Administração na UFBA. Em junho de 1998, ingressou na Secretaria Federal de Controle Interno do Governo Federal, após aprovação em Concurso Público para o cargo de Analista de Finanças e Controle o qual exerce até o momento. Em setembro de 1998, recebeu Menção Honrosa, no 22º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD), apresentando o artigo “Controle e Reforma Administrativa no Brasil” que deu origem aos estudos de sua dissertação de mestrado. A experiência da área privada associada aos conhecimentos adquiridos na área pública e a consciência ética e democrática constituíram uma base importante para escrever a monografia “Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade” com a qual conquistou o 1º Lugar no Concurso de Monografia (versão 2001) - Prêmio Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União.

**2º LUGAR**

**CONTROLE SOCIAL: PROMOVENDO A APROXIMAÇÃO ENTRE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CIDADANIA**

Vanice Regina Lírio do Valle



---

## CONTROLE SOCIAL: PROMOVENDO A APROXIMAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CIDADANIA

---

Vanice Regina Lírio do Valle

*1. Introdução 2. Participação popular e controle social 2.1. Participação popular: panorama da sua valorização como tendência na evolução política dos Estados 2.2. Participação popular e controle social. 2.2.1. Diferenciação e aproximação dos conceitos. 2.2.2. Espécies de intervenção participativa 2.3. Relação de Instrumentalidade entre a transparência e a participação popular; no sentido amplo, e o controle social 3. Marco legal do controle social no Direito Constitucional brasileiro 3.1. Previsões constitucionais relacionadas à participação popular e controle social. 3.2. Referências infraconstitucionais à participação popular e ao controle social 4. Perspectivas para uma nova dimensão ao controle social 4.1. Contextualizando as propostas. 4.2. Controle social e o princípio da eficiência da Administração Pública. 4.2.1. Inserção constitucional da eficiência como princípio imponível à Administração Pública 4.2.2. Conteúdo do princípio constitucional da eficiência imponível à Administração Pública 4.2.3. Princípio da eficiência, controle social e objeto do seu exercício: o tema prévio da sindicabilidade do juízo discricionário e sua relação com o equilíbrio e harmonia entre poderes. 4.2.4. Princípio da Eficiência, controle social e objeto do seu exercício: compreensão do significado da atuação discricionária, e seus reflexos na viabilização do exercício do controle social 4.2.5. Princípio da eficiência, controle social e métodos de seu exercício 4.2.6. À guiza de conclusão da relação entre controle social e princípio da eficiência. 4.3. Controle Social e a Isonomia na Aplicação do Direito Administrativo Sancionador. 4.3.1. Compreensão do sentido de subsidiariedade e sua relação com a idéia de controle social: prerrogativas já assinaladas à sociedade na sua relação com a Administração Pública. 4.3.2. Invocação do Direito Administrativo Sancionador, e acompanhamento de seu exercício como instrumento de eficácia de controle social 4.3.3. Controle social no que tange ao exercício do direito administrativo sancionador, como instrumento de garantia de juridicidade e isonomia na atuação da Administração Pública. 4.3.4. À guiza de conclusão em relação à prerrogativa reconhecida ao controle social de fiscalizar a aplicação do direito administrativo sancionador. 5. Conclusão. Bibliografia.*

### CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

A ênfase hoje posta no conceito de controle social da Administração Pública – instrumentalizado, em verdade, pela prática transparente –, para ser plenamente compreendida e permitir uma diagnose das perspectivas que se apresentam, há de merecer uma curta digressão histórica. Isso porque de vez que se cuida, quando se alude a controle do Estado pela sociedade, de *modus* de relacionamento entre ambos, fundamental será uma adequada percepção dos contornos hoje postos ao convívio desses mesmos dois agentes.

Sem a pretensão de maior aprofundamento na análise das modificações históricas verificadas no século XX, é indiscutível que do ponto de vista da política – e por consequência, do Direito – a evolução foi tremendamente significativa, influenciada pelas idéias que conduziram a sociedade, do Estado de Direito, ao Estado Social, até o Estado Democrático de Direito, já hoje reavaliado, num saudável processo de mutação social. Particularmente, ao tema em causa interessa a fase de passagem do Estado Social para o Democrático de Direito, já permite a compreensão do contexto histórico que esclarece as discussões ainda hoje em curso.

Muitas foram as características do Estado Social, que vistas inicialmente como conquistas, vieram com o curso do tempo a se demonstrar esgotadas, exigindo nova formatação. Assim, o positivismo – antes, suposta garantia de determinado conjunto de direitos, individuais ou não – veio a merecer críticas por se prestar, de outro lado, à defesa de interesses específicos, não necessariamente identificados com os da sociedade. A emergência de uma sociedade pluriclasse, de sua parte, aumentou o volume e a diversidade de demandas apresentadas ao Estado, que por sua vez, cada vez menos se mostrou capaz de atendê-las, na quantidade e qualidade necessárias.

Elemento sensível também desse cenário já de superação do Estado Social, foi o risco inerente ao crescimento das atribuições desta estrutura de organização. Sobre o tema, com precisão cirúrgica, esclarece DI PIETRO (1997:20-21):

*O Direito instrumentalizou-se, porque passou a ser utilizado como um meio de ação pelo qual o Estado executa suas tarefas; houve crescimento espetacular dos serviços públicos em todos os países liberais. Segundo Chevalier (1988:384), 'tudo se passou como se um movimento irresistível impelisse à publicização das atividades sociais; e sistemas de gestão públicos cobrem já superfícies inteiras da vida social'. Essa nova concepção do Estado prestador de serviços – voltado para o bem comum – coloca em segundo plano o problema dos limites do poder que constituíam a base do Estado liberal, preocupado com as salvaguardas das liberdades individuais.*

*Com isso, o Estado, ao mesmo tempo em que foi chamado a agir nos campos social e econômico, para assegurar a justiça social, passou a pôr em perigo a liberdade individual, pela crescente intervenção que vai desde a simples limitação ao exercício de direitos até a atuação direta no setor da atividade privada, com a agravante de não alcançar a realização do objetivo inerente ao Estado Social de Direito, de assegurar o bem comum, pela realização dos direitos sociais e individuais nos vários setores da sociedade.*

A essa circunstância, de insatisfação – à vista da evolução natural da vida em sociedade – com o modelo do Estado Social, é de se somar as consequências decorrentes da chamada Revolução das Comunicações, para usar a expressão de DIOGO DE FIGUEIREDO (1999:2). Chama a atenção do emérito administrativista para a circunstância de que o incremento das comunicações é fenômeno que guarda estreita relação de causalidade com o pluralismo social, com a valorização do conhecimento, e como corolário, com a sociedade participativa. Afinal, a troca de informações e valores estimulada pela comunicação cria e reamolda grupos sociais, em permanente

mutação, ora se agregando em torno dos interesses “a”, ora dos interesses “b”. De outro lado, também por força da intensificação das comunicações, o grande elemento de diferenciação entre as pessoas, um referencial de valorização individual no grupo, passa a ser, sem dúvida, o conhecimento – que favorece a mobilidade e a resiliência que uma sociedade em constante mutação exigem. E ao final, quem conhece, porque conhece, necessariamente deseja participar, seja para partilhar seu conhecimento, seja para multiplicá-lo, seja para subordinar a atuação da Administração a esse mesmo saber.

É nesse momento de transformação social que surgem participação popular e controle social como institutos trazidos a um plano de relevância que antes não se lhes conferia. E isso não é difícil de compreender, já que, se o movimento de renovação do regime jurídico da Administração Pública vem se inspirando em um resgate da importância da pessoa do administrado, é fundamental que ele tenha uma possibilidade real – e não meramente formal – de interseção, de desempenho de seu próprio papel. Afinal – e mais uma vez é de se buscar a lição de DIOGO DE FIGUEIREDO (1999:22) – esse conjunto fenomênico “...*está diretamente referido à expansão da consciência social e ao natural anseio das pessoas de influir em algum modo nas decisões de poder que repercutirão sobre elas.*”

Controle social – junto com outros conceitos como os da consensualidade, subsidiariedade e transparência da Administração Pública – nada mais são do que fruto dessa pretendida sociedade participativa; aquela que não se conforma em se fazer representar no processo de formação das decisões, mas que quer em concreto, nele influir. Essa a razão de seu destaque no temário mais atual, o que por si só, já é justificativa suficiente ao aprofundamento de seu estudo.

Inequívoca a opção – ao menos, no plano da normatização constitucional posta – do Estado Brasileiro pela participação popular, e por via de consequência, pelo controle social. É o que se depreende – sem adentrar aqui no elenco de institutos específicos assecuratórios da atividade de sindicalização dos atos da Administração Pública expressamente referidos no Texto Fundamental, que serão mais detalhadamente analisados no Capítulo que cogita do marco legal da participação – da opção materializada no Parágrafo Único do art. 1º, que assevera “...*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição...*”. Essa enunciação, todavia, não se esgota em si mesma, sendo mister encontrar aplicação no dia-a-dia da sociedade brasileira: esse o desafio.

Percebida a contextualização histórica do tema do controle social e sua finalidade no plano político, cumpre ainda demonstrar as razões pelas quais deva a matéria ocupar aos estudiosos do Direito. Isso porque, normalmente, o tema tem sido discutido sob o prisma da imperiosidade de se sensibilizar à sociedade – organizada, ou por seus indivíduos – da necessidade de maior exercício dessa sua prerrogativa como administrado; e essa discussão especificamente, refoge ao âmbito do Direito. A matéria, todavia, não merece tamanha simplificação. Para além da sensibilização dos possíveis atores do processo de controle social, é preciso empreender-se a uma

análise crítica em relação aos mecanismos existentes, para que se possa afinal aferir se aquele propósito constitucional, de garantia de participação – e por consequência, de controle social – dispõe do indispensável arcabouço jurídico garantidor de seu exercício eficaz. E nessa seara, sem sombra de dúvida, contribuirão os profissionais do Direito, na perspectiva apontada por PAULO MODESTO, cujos comentários, embora relacionados originariamente à participação popular, admitem (pela relação simbiótica dos temas) transposição para o campo do controle social:

*Neste contexto, qual o papel de uma reflexão, dentro dos marcos do direito, sobre os mecanismos de participação popular administrativa? Qual a tarefa que a dogmática jurídica pode cumprir no tema? Uma resposta possível pode ser: **a tarefa analítica** de explicitar ou descrever os mecanismos de operacionalização da participação popular e **especificar e criticar** as insuficiências e contradições dos instrumentos existentes. Por ser **analítico** esse papel não deixa de ser **emancipatório**, uma vez que pode **tornar evidente o uso demagógico do direito pelo legislador e pelo administrador**, aumentando os custos políticos da adoção de opções conservadoras ou, de forma ainda mais otimista, pode **auxiliar na redução do grau de eficácia simbólica dos instrumentos de acomodação existentes**, contribuindo para decisões políticas mais congruentes com os fins da participação. Não é pouco. É uma **função eminentemente crítica**, no sentido de ser uma abordagem apta a limitar o grau de **despistamento ideológico** usualmente embutido no tratamento do tema. Mas para cumprir esse papel o discurso jurídico não pode assumir a forma de uma nova **ideologização do tema**, igualmente demagógica, vaga, inoperante, limitada a proclamações pomposas e retumbantes, mas distantes do homem concreto e das necessidades concretas da democracia.*(destaques do autor)

Nessa perspectiva da avaliação crítica como fonte de identificação de ações que possam conferir maior eficácia à estrutura de controle social hoje existente, analisa-se no presente trabalho uma possível redefinição de limites que se possa گزار para essa figura, no que tange, em gênero, a seu objeto. Afinal, a compreensão de qual o segmento da atividade administrativa possa ser sindicável, vem igualmente sofrendo os efeitos de todo esse processo de evolução, não existindo mais lugar – por certo – para a antiga concepção de que o controle haveria de se exercer tão-somente no aspecto formal. Hoje, portanto, mais do que **quais** as atividades do Estado possam ser objeto de controle, a pergunta passa a ser **quais das etapas do agir** da Administração comportam de já o controle pela sociedade; e em quais aspectos, além da forma (já classicamente admitida como suscetível de sindicalização).

Aspecto importante também a ser objeto de cogitação no presente trabalho é o potencial do controle como instrumento de uniformização do trato, pela Administração Pública, de temas que alcancem uma diversidade de situações. Afinal, o princípio da impessoalidade – para não elencar outros – determina tratamento idêntico para situações de mesmo contorno, fenômeno que nem sempre se verifica, por uma espécie de compreensão limitadora do controle, que estaria sempre a exigir,

para a tutela da legalidade, a existência de um interesse direto com a situação a ser objeto da consideração pela Administração Pública, que não mais se harmoniza com os novos parâmetros de – como já se disse – expansão da consciência social.

Impõe-se ainda deixar antever que por certo, na análise dessas relevantes vertentes relacionadas ao exercício do controle social, é de se considerar, por certo, qual a compreensão que se deva igualmente oferecer à transparência – espécie de estágio evolutivo do princípio da publicidade, este já traduzido em nosso ordenamento constitucional desde a edição da Carta de 1988.

A verdade é que – sabe-se – controle social e transparência da Administração Pública guardam relação visceral: não há como se avaliar a conformidade da atuação do Estado com o Direito e com as aspirações da sociedade que o justifica, sem conhecer não só o que se decidiu, mas como e porque. Nesse aspecto também, portanto, há de se distanciar a nova concepção de transparência, daquele vezo antigo, em que se suponha que, em relação ao Estado, seria de prevalecer uma espécie de princípio de autoridade, que o desonere de explicitar com maiores detalhes, o conjunto de elementos que determina seu processo decisório. Ao contrário, o trabalho de construção intelectual, inspirado pelos ideais de sociedade participativa, há de se dar sob a premissa de GORDILLO, citado por SUNDFELD (1997:66), segundo a qual:

*“...em definitivo, temos que da ordem jurídica constitucional nascem em igualdade de situação e em equilíbrio necessário os direitos dos indivíduos e as atribuições do Estado; que estas últimas não têm, em nenhum caso, características suprajurídicas de ‘soberania’ ou ‘império’; são simplesmente atribuições ou direitos reconhecidos pela ordem jurídica e carentes de toda peculiaridade estranha ou superior ao Direito...”*

São conhecidas as vantagens indicadas pela doutrina, dos mecanismos de controle social – viabilizados pela transparência, ou como querem alguns, pela visibilidade (conceito mais abrangente, sucessor do anterior em uma escala de evolução de seu conteúdo). A proposta, nas presentes considerações, é contribuir para uma perspectiva atualizada dos limites das possibilidades oferecidas à fiscalização exercida pela sociedade, sob os eflúvios de suas novas aspirações com relação a seu papel no processo decisório de seu próprio destino.

## CAPÍTULO 2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

### **2.1 – Participação popular: panorama da sua valorização como tendência na evolução política dos Estados**

O estudo da participação como elemento relacionado aos novos modelos de Estado hoje em construção não se pode dar sem uma incursão pela seara do direito político – fonte, sempre, das opções que posteriormente se materializam no campo do direito constitucional e administrativo.

A idéia de intervenção, de alguma maneira, do povo, sobre os destinos que lhe sejam traçados pelo Poder, vem sendo modelada desde os primórdios de reflexão que conduziram às Revoluções Liberais. Assim, remonta a SIEYÈS (2001:47) a teorização segundo a qual os indivíduos, à época já em maior número, e separados pelas dificuldades inerentes até mesmo ao espaço físico, não mais poderiam exercer diretamente o poder, sendo de se optar por outra formulação que não gerasse um vácuo, nem tampouco um absoluto distanciamento entre o poder e a vontade dos seus originais detentores, a saber, o povo<sup>1</sup>.

O conceito de exercício do governo por representação – essência da democracia representativa – permitiu, portanto, a compreensão de como se articulam povo e poder, cabendo ao primeiro a eleição direta daqueles que o exerceriam, por delegação. Essa formulação teórica, embora com grande aceitação à época e ainda hoje, nem por isso foi imune à crítica; já que por certo, não há como se assegurar que o representante proceda, em todos os assuntos afetos ao exercício do poder, segundo a vontade do representado. E aqui não se está cogitando das situações patológicas, que lamentavelmente, todos os dias preenchem as primeiras páginas dos jornais brasileiros. Afinal, é perfeitamente possível – sem que se cuide de desvio – que o representante seja instado, por exemplo, a atuar em tema com relação ao qual os representados sequer tenham opinião formada, o que já propiciaria uma possibilidade de descompasso na decisão. O modelo, enfim, tem virtudes, mas tem lacunas.

Não obstante as vezes em contrário, fato é que o conceito da democracia representativa se multiplicou no chamado Estado Liberal, inspirado pelo princípio de que era de se forjar – e manter – uma relação de confiança entre representantes e representados, que legitimaria essa fórmula de exercício de poder.

A sociedade porém evolui, e por via de consequência, espera que seu instrumento de organização acompanhe a caminhada. Assim é que, inclinando-se, em alguma medida, às críticas originais ao modelo de SIEYÈS, surge a idéia de um constitucionalismo que consagre um núcleo essencial de direitos e garantias, que restariam intangíveis, inalcançáveis mesmo a esses representantes do povo. Passam a ter lugar, portanto, nos textos constitucionais, os chamados direitos e garantias individuais que objetivariam também a construção de um núcleo de proteção contra eventual abuso de poder perpetrado por essa própria estrutura de organização social que se vinha de conceber. Por certo, aqui já se vê evidenciado que essa representação, embora ainda satisfatória como modelo teórico, não atendia na prática, sempre, aos interesses da sociedade. Alcançamos a fase do Estado Social.

Também essa técnica, todavia, foi se revelando em alguma medida insatisfatória. Afinal, mais do que limitar o âmbito de atuação dos representantes

---

<sup>1</sup> Mas superemos os intervalos de tempo. Os associados são muito numerosos e estão dispersos em uma superfície muito extensa para exercitar eles próprios facilmente sua vontade comum. O que fazem? Separam tudo o que para velar e prover é preciso as atenções públicas, e confiam o exercício desta porção da vontade nacional e, conseqüentemente, do poder, a alguns dentre eles. Essa é a origem de um governo exercido por procuração. SIEYÈS (2001:47)

eleitos, o que a sociedade quer é formular seu juízo em relação a assuntos de seus interesses. Vivemos hoje, de fato, situação diversa daquela diagnosticada por SIEYÈS, na medida em que a distância física não mais se configura – como antes – um impedimento absoluto ao exercício do poder por seu detentor originário. O incremento dos mecanismos de comunicação – já referido na abordagem de MOREIRA NETO (1999:2) – mais do que instigar a sociedade ao pluralismo, à era do conhecimento; reduziu distâncias, tornando possível o alcance dos indivíduos em velocidade de proporções nunca antes imaginadas.

É esse cenário que fermenta a participação como um mecanismo importante de exercício do poder, viabilizada – novamente – não pela proximidade física, como nos tempos da democracia grega, mas (dentre outros fatores, evidentemente) pela Internet... Junte-se a isso, por certo, um nível ponderável de insatisfação com os representantes do povo e o exercício por eles desse seu papel. É o destaque que apresenta BASTOS (2000:161-162):

*Temos hoje uma superação da democracia representativa que se mede no grau de participação de determinados setores da sociedade na gerência da coisa pública. Isto vale, no entanto, mais como um prenúncio do que uma constatação da nossa realidade. Há uma gradativa descrença do povo nos seus representantes. Isto tem deixado espaço para novas formas de o povo interferir no Estado. Nos contratos de gestão, o Estado entrega fatias da sua administração a uma gestão da sociedade. Essa nova geração de direitos fundamentais ganha o nome, como vimos, de “republicanos”, nomenclatura esta muito feliz porque pretende referir-se exatamente à **res pública**. É que a “coisa de todos” foi açambarcada por um grupo de altos funcionários e de agentes políticos apenas voltados para a manutenção das suas posições e para o saque dos cofres públicos.*

Indispensável relacionar ainda participação, à moderna tendência posta ao exercício do Poder Estatal, qual seja, a atuação *por cooperação*, com grande ênfase à *consensualidade*. Afinal, a cooperação Estado-Sociedade se materializa pela principal participação; e por certo, a atuação consensual pressupõe uma conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formatação das soluções, que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade.

À guiza de conclusão dessa breve abordagem acerca do crescimento da importância dessa figura no Estado – no cenário mundial, e no brasileiro igualmente – vale mais uma vez, a lição de DIOGO DE FIGUEIREDO (2000:176):

*Por certo, ainda que adequadamente instituída, a participação não será panacéia; parece contudo inegável que, sabiamente aplicada, onde e quando se demanda aquele tipo de decisões que digam mais ao bom senso que à técnica e seja desnecessária ou desrecomendada a partidarização de alternativa, pode-se vislumbrar sua crescente importância na homogeneização do **continuum** sociedade-Estado, preparando um futuro de maior legitimidade e até de maior eficiência para a ação estatal, pois as*

*decisões públicas compartilhadas com seus destinatários são cumpridas com mais empenho, mais entusiasmo e menos resistências. (Grifo do autor)*

Indispensável relacionar ainda a participação, à moderna tendência posta ao exercício do Poder Estatal, qual seja, a atuação por cooperação, com grande ênfase à consensualidade. Afinal, a cooperação Estado⇔Sociedade se materializa principalmente pela participação; e por certo a atuação consensual pressupõe uma conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formatação das soluções, que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade.

## **2.2 – Participação Popular e Controle Social**

### **2.2.1 – Diferenciação e aproximação dos conceitos**

A idéia de controle (no seu modelo institucional, ou exercido pela sociedade) em relação à atividade do Estado-Administração, existe desde os primórdios da opção por essa forma de organização. Afinal, já SIEYÈS (2001:48) sustentava que “*a esta necessidade de organizar o corpo do governo, se quisermos que ele exista ou que aja, é necessário acrescentar o interesse que a nação tem em que o poder público delegado não possa nunca chegar a ser nocivo a seus comitentes*”. Em sede constitucional federal, mesmo a Carta de 1946 aludia, aqui e ali, a mecanismos que propiciavam o controle pela sociedade, como se verifica no art. 141, § 36, II, que assim se expressava:

Art. 141, § 36 – *A lei assegurará:*

*II – a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram.*

Por certo, a figura do controle social da Administração veio mesmo a ganhar grande impulso foi com a edição da Carta de 1988, que a par de referências expressas a institutos próprios ao atingimento dessa finalidade, fortaleceu os mecanismos de publicidade impostos ao Estado. Com esse binômio acesso às informações ⇔ meios de controle, torna-se possível uma efetiva sindicalização sobre as atividades, antes acobertadas por afirmações vagas de proteção ao sigilo, preservação da discricionariedade da administração, e outras tantas...

Não menos importante para a compreensão dos limites que se possa pôr à atividade de fiscalização da Administração pela sociedade hoje, são as idéias de relação de cooperação entre Estado e corpo social; e a relevância hoje atribuída – como visto no item anterior – à participação popular. Isso porque se o prisma passa a ser de ação não mais hierarquizada, quase imperial, mas de conjugação de esforços, de contribuições recíprocas, por certo é fundamental existir a possibilidade de conhecimento das razões determinantes da linha de ação até o momento adotada, e das alternativas existentes de prosseguimento.

É de se assinalar que já do ponto de vista da ciência da administração – e aqui estamos no plano genérico ainda, e não no terreno específico da Administração

Pública – a função de controle oferece vários desdobramentos importantes, pela sua abrangência, na enunciação de FERRAZ (1999:73-74):

- a) *a atividade de controle tem como parâmetro os programas, as ordens (normas) e os princípios;*
- b) *o controle é o elemento da administração que concilia todos os elementos precedentes – planejamento, organização, comando e coordenação;*
- c) *objetiva detectar erros e falhas, evitando outras futuras ocorrências;*
- d) *dependendo da complexidade da atividade controlada, é necessário valer-se de controladores e inspetores especializados;*
- e) *o controle deve ser realizado em tempo hábil e, detectadas as falhas, os responsáveis devem sofrer as conseqüências;*
- f) *os responsáveis pelo controle devem possuir conhecimentos técnicos e isenção no momento de realizar sua atividade.*

*A atividade de controle, vê-se, é de vital importância para o funcionamento do aparato de uma empresa, de uma organização. Com o Estado não poderia ser diferente, "...o controle é um precioso auxiliar da direção; pode proporcionar certas informações indispensáveis que a fiscalização hierárquica seria muitas vezes incapaz de fornecer-lhe. O controle pode estender-se sobre tudo."*

Observe-se que a conceituação proposta por FERRAZ vai além da mera constatação dos resultados finais da atividade controlada. Ao contrário, ao considerar aspectos como os parâmetros de ação da entidade controlada e seu planejamento, permite uma visão mais ampla da conduta em geral do sindicalizado – e não uma visão tópica, pontual de uma determinada ação. A par disso, o reconhecimento no conceito oferecido, de que a atividade de controle exige por vezes a intervenção de agentes especializados, assegura a ela – fiscalização – uma maximização de efeitos, e um alcance do seu objetivo substancial; e não uma mera representação formal de que tenha existido algum exame. Por derradeiro, é de se destacar no conceito trazido à luz, uma vertente de acompanhamento das conseqüências da identificação, pela fiscalização, de incorreções – com preocupação específica de dar-se alguma conseqüência, no que tange aos responsáveis, à equívoca atuação da entidade sindicada. Essa última característica oferece à atividade de controle um caráter **preventivo**, seja em relação a outras iniciativas ainda a se realizar, seja pelo eventual afastamento de um responsável que induziu a Administração – por qualquer razão – a uma decisão equívoca; seja ainda pelo efeito pedagógico de se demonstrar que a má gestão gerará conseqüências ao indivíduo que lhe deu causa.

Essa visão de qual seja o conteúdo da atividade de controle – originária dos domínios privados da administração – tem merecido acolhida no âmbito da Administração Pública, que na essência não tem maiores razões para divergir das técnicas aplicáveis à ciência da gestão no âmbito privado. A par disso, os benefícios decorrentes de um conceito mais moderno de controle oferecido pela ciência da Administração, são absolutamente harmônicos com os princípios postos à

Administração Pública em especial, pelo que, tem-se uma fortuita coincidência de interesses na sinalizada aproximação.

Essa nova aproximação de qual deva ser o conteúdo a ser reconhecido ao controle (tanto o institucional, interno e externo, quanto o social) vem gerando uma reavaliação em sede de Direito Administrativo, da potencial utilidade da fiscalização. Vale uma pequeníssima digressão, para bem compreender a natureza da modificação que se vem verificando.

Mesmo na história recente de nosso País, em sede de Administração Pública, normalmente se tinha o tema por relacionado a uma avaliação *a posteriori* do que tivesse realizado ou decidido o Estado. É de se recorrer, nesse particular, à sistematização da diferença entre controle social e participação popular empreendida por BRITTO (1992:116-117, 119-120)

*Ora, proclamar que o controle popular do poder é forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considera-lo, enquanto direito público subjetivo; isto é, um direito referido a um sujeito privado, expressamente adjetivado como indivíduo, cidadão, nacional, trabalhador, adolescente, criança (quem faz a adjetivação é a Constituição mesma), porém com a particularidade de que o seu exercício opera às custas do Poder Público. É exprimir: direito subjetivo que tem por contraponto um específico dever estatal.*

*(... omissis ...)*

*Com efeito, seja qual for a maneira pela qual o controle se manifesta (denúncia, representação, reclamação...), o objetivo do particular é simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra o Poder Público. Ele não quer formar propriamente a vontade do Estado, mas impor ao Estado a vontade dele, particular, que é a de penetrar na intimidade das repartições públicas para reconstituir fatos ou apurar responsabilidades.*

*(... omissis ...)*

*Participação popular, então, somente pode existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade.*

*(... omissis ...)*

*Por conseqüência, não há confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar em comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, o grupo, ou o conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político, à base do “cessa tudo que a antiga musa canta, que outro valor mais alto se levanta” (Camões). O objetivo colimado não é fazer “oposição” ao governo – convenhamos - , mas “negociar” com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Aqui, uma emanação da soberania popular, e destarte, poder. Ali, uma emanação da cidadania ou da liberdade, e portanto, direito.”*

Não obstante a evidente penetração que se nota no critério de diferenciação acima referido, parece possa ele merecer uma revisitação – passados até, é importante que se registre, quase 10 anos de sua formulação – considerando-se agora a intensificação da técnica da administração por cooperação ou colaboração no âmbito da Administração Pública. Isso porque, se aquilo que se vislumbra em plena Era do Conhecimento, é um corpo social que mais do que preocupado em meramente se fazer representar, almeje coadjuvar as decisões que afetem ao interesse público, por certo a atuação corretiva no que tange às opções empreendidas pelo Estado há de ter seus limites alargados. Só coopera, realmente, aquele grupo social que divide – na medida, evidentemente, das possibilidades materiais – o ônus da decisão; que oferece a sua parcela de colaboração (até mesmo aclarando o que seja, em concreto, a vontade da sociedade naquela matéria) no processo de formação da decisão da Administração Pública. E aqui não se cogita de exercício de poder político, no sentido do estabelecimento de regras abstratas de conduta. Ao contrário, aquilo de que se cuida nessas linhas é a decisão administrativa em concreto que, não obstante essa característica, deite efeitos sobre a coletividade; ou ainda, a decisão administrativa que se traduza na formulação de uma política pública.

Com esse novo dimensionamento de qual possa ser o papel da sociedade na condução do trato de temas de seu próprio interesse, é de se reconhecer uma nova área que a rigor, interpenetre os antigos conceitos de participação popular e controle social, e que permite uma atuação de cunho **preventivo** no processo de formação da decisão do Estado em relação a temas de natureza administrativa, com repercussão no interesse público.

Esse controle preventivo – que parece necessariamente defluir de um modelo que preconiza, dentre outras características, a eficiência como um traço impositivo à tutela do interesse público – por certo não será exercido com essa visão, por assim dizer, revisionista, referida no trecho *supra* transcrito. Ao contrário, esse novo perfil para o controle social há de ser exercitado com uma visão prospectiva, que permite projetar quais sejam os possíveis efeitos daquela linha de ação cogitada pela Administração Pública, em relação à sociedade administrada.

É nesse sentido que se alude a uma inter-relação que agora se verifica entre participação popular e controle social, no sentido de que, não obstante não se cuide propriamente de exercício de poder político – como bem destaca SUNDFELD (1992), por certo tampouco se trata de mera ação corretiva voltada ao já executado. Ao contrário, programa-se com o auxílio da sociedade, uma política ou conduta a ser implementada pelo Estado (e nisso a nova figura se aproxima da clássica participação popular); seja pela intervenção ativa mesmo, com apresentação de sugestões e propostas, seja pela simples verificação da observância dos imperativos relacionados ao adequado atendimento ao interesse público.

Nesse novo perfil traçado para o controle social, ultrapassados ficam os limites da mera fiscalização quanto à legalidade formal; até porque merecem atenção da sociedade, no exercício da sindicância, todos os princípios orientadores da Administração Pública – e não somente o da legalidade.

Segundo essa nova visão é que se pode compreender a atividade de controle, não mais como algo exercido exclusivamente a partir de uma visão externa à Administração, incidindo tão-somente sobre o produto pronto e acabado; mas compreendendo igualmente o processo de formação da decisão a ser perpetrada pelo Estado, pelo uso de, como leciona MEDAUAR (1992:216), “...*meios de participação que propiciam controles internos e preventivos, exercidos por indivíduos ou grupos na formação das decisões administrativas*”.

Observe-se que controle social e participação popular, embora se tenham aproximado, não se confundem. Os fenômenos guardam, em verdade, uma relação estreita, podendo mesmo se afirmar que a última constitui gênero, do qual o controle é espécie. Essa proximidade conceitual, todavia, implica necessariamente que uma sensibilidade cidadã para o fato de que o aumento da participação popular resultará necessariamente em desenvolvimento, igualmente, da atividade de controle social. E na verdade, o processo é de retroalimentação: quando os administrados no exercício da participação popular, coadjuvam o processo decisório de formação das normas abstratas de conduta e de designação dos representantes da coletividade; justamente por dessas atividades terem feito parte, estarão especialmente habilitados a intensificar o potencial de sindicabilidade da opção empreendida pela Administração.

Toda essa construção – é importante destacar – se harmoniza com o propósito já declinado no item 2.1 do presente trabalho, de busca daquilo que CANOTILHO (2000:292) identifica como a **representação democrática material**, assim gizada pelo constitucionista português:

*Existe, pois, na representação democrática, um momento referencial substantivo, um momento normativo que, de forma tendencial, se pode reconduzir às três ideias seguintes: (1) representação como **actuação** (cuidado) no interesse de outros e, concretamente, dos cidadãos portugueses; (2) representação como **disposição para responder (responsiveness, na terminologia norte-americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes; (3) representação como **processo dialéctico entre representantes e representados** no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou **interesses universalizáveis do povo** e existentes no povo (não em puras ideias de dever ser ou em valores apriorísticos).***

### **2.2.2 – Espécies de intervenção participativa**

Útil à compreensão das diversas órbitas em que se possam verificar controle e participação, é a classificação sintetizada por TORRES (2001:138-139):

*A **participação administrativa**, a sua vez, provavelmente a que mais se expandiu nas últimas décadas, vem conferir maior legitimidade aos atos da Administração e ampliar o controle sobre o governante. Pode ser **informativa**, realizada a partir da publicidade que se confere aos atos*

*estatais; se efetivar na via da **execução**, abrindo-se à colaboração dos entes privados na satisfação dos interesses públicos e à **adesão do administrado** à execução dos planejamentos governamentais nos seus aspectos dispositivos; realizar-se pela **consulta**, em que a Administração ouve indivíduos e entidades interessadas antes de tomar a decisão, a exemplo das audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e a integração de administrados em colegiados mistos; por fim, pode vislumbrar-se na **participação na decisão**, instituída exclusivamente por lei e firmada sobre a simples **provocação** da Administração para que tome uma decisão, como, por exemplo, a **denúncia aos tribunais ou conselhos de contas** de irregularidades e ilegalidades de subvenções e renúncia das receitas e da **reclamação relativa à prestação de serviços públicos**, até a co-decisão, pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas ou em colegiados deliberativos. (destaques do autor)*

Assim é que controle social há de ser entendido como uma das vertentes da participação popular – identificado pelo autor acima como participação administrativa – de cooperação no aprimoramento da decisão do Poder Público, durante sua concepção, e ao longo de sua execução.

Aliado à adoção do princípio da subsidiariedade, que extrai o Estado da esfera de execução direta de determinadas atividades a ele confiadas, o controle social cresce muitíssimo em importância, como mecanismo assecuratório em favor da sociedade de que seus interesses – seja quem for o tutor – não de estar sendo adequadamente observados. É nesse sentido – e com essa amplitude – que se empreenderá à análise das perspectivas dessa ferramenta.

### **2.3 – Relação de Instrumentalidade entre a transparência e a participação popular, no sentido amplo, e o controle social**

Finalizando o embasamento teórico, é de se avaliar, ainda que perfunctoriamente, o conceito e o papel que possa ter a transparência imposta à Administração Pública, na compreensão da importância do controle social no Estado administrado por cooperação.

Por certo, ainda por ocasião do modelo originário de democracia representativa, a publicidade dos atos da Administração era elemento fundamental para a garantia à sociedade de que seus representantes desempenhavam seus misteres de acordo com o mandato – para usar ainda da expressão de SIEYÈS – que o povo lhe outorgara. O conceito à época, todavia, vinculava-se mais a dar a conhecer que a Administração decidira, e o que decidira. É de se ter sempre em mente que por ocasião do início da elaboração teórica de princípios como o da publicidade, pelas próprias limitações das ferramentas de comunicação, ter conhecimento de que a decisão acontecera já se constituía um marco.

Pois bem. Desenvolvidos os mecanismos de comunicação, saber que a decisão se deu, torna-se, a rigor, lugar-comum. O que se quer, mais do que a notícia de que

houve deliberação, é conhecer-lhe as razões, e como elas se relacionam aos objetivos do Estado, ou aos desejos da sociedade. Assim, o conceito vai se transmutando, de publicidade, para transparência, ou como querem alguns, visibilidade.

É certo também – e essa abordagem soa inteiramente pertinente nos dias de hoje – que a transparência viabiliza um acompanhamento ético desses que, em nome do povo, exercem o poder. Nesse sentido, traz-se à colação a lição de ROCHA (1994:241-242):

*Na democracia representativa, na qual o exercício do poder pelo cidadão faz-se de forma indireta, o princípio da publicidade ganha relevo maior ainda. É que o exercício ético do poder exige que todas as informações sobre o comportamento público dos agentes sejam oferecidas ao povo. Antes mesmo que alguém possa ocupar a condição de agente público, especialmente nos casos de agentes políticos conduzidos aos cargos por eleições, as informações a serem oferecidas ao povo são imprescindíveis e devem ser honestas. Por este princípio da publicidade é que se assegura o direito ao governo ético, à administração honesta.*

*O princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações sobre o Poder do Estado. Por ele se assegura o conhecimento à verdade, na atuação do Estado.*

Ultrapassada a idéia portanto, de uma supremacia vertical entre governantes e governados, é de se assegurar por intermédio da transparência, a possibilidade dessa interação horizontal, entre agentes e destinatários do exercício do poder, especialmente na função administração.

Importante destacar – para que se possa perceber como a mutação desses conceitos se tem verificado rapidamente – que um dos traços antes reconhecidos à publicidade, supostamente assecutorário de sua observância, hoje já se pode revelar insuficiente. Refiro-me a seu reconhecimento como requisito de eficácia de algumas decisões/ações da Administração Pública. Assim é que tal característica, reforço sem dúvida à necessária observância do dever de publicidade, hoje se mostrará insuficiente quando se tem por assentado que o controle social há de se estender para muito além da mera constatação da materialização da decisão. Por essa razão, o conceito vai se transmutando, de publicidade para transparência, onde se pode com maior propriedade, inserir uma idéia de dar a conhecer mais do que o conteúdo da ação, mas cada passo que em relação a ela se adota – pelo menos, cada passo que compreenda uma parcela de opção, de valoração de alternativas que possa ser socialmente relevante.

Finalmente, é de se ponderar ainda que a transparência, no sentido de amplo conhecimento das condições e razões que norteiam a atuação da Administração Pública, pode se tornar ferramenta importantíssima para a superação do rigorismo formal em detrimento do interesse público. Explico.

A idéia de procedimento formal impositivo à Administração, sem dúvida se põe como um dos mecanismos de controle – em sentido mais amplo da expressão – na medida em que assegura que a decisão percorra determinado *iter* que, se supõe,

garanta sua adequação técnica. É de se ter em mente, porém, que a forma, em matéria de Administração Pública, nunca pode ser entendida como um fim em si mesma; devendo ao contrário, ser sempre compreendida como instrumento de garantia de atendimento a outro interesse, esse sim, substancial. Assim, se a transparência assegura a intervenção de todos os atores – integrantes ou não da instância administrativa a quem caberia originalmente funcionar – não existe um imperativo inafastável no sentido de que deva se recuperar o modelo formal originalmente proposto. Assim, é possível conferir-se uma certa liberdade em relação às formas pré-estabelecidas, desde que o objetivo público maior por elas (formas) tutelado seja igualmente garantido pelas técnicas assecuratórias de transparência que se tenha utilizado na espécie.

Em linha de conclusão, o que se pode asseverar é que a idéia de transparência, juntamente com controle social e participação popular tem encontrado mais recentemente fortes ventos de inovação, devendo ser avaliada sempre com a ótica de maximizar seu potencial de aplicação, instrumental que é da garantia de observância, na arte de governar, daquela confiança que o povo deitou em seus representantes.

### CAPÍTULO 3

## MARCO LEGAL DO CONTROLE SOCIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

### **3.1 – Previsões constitucionais relacionadas à participação popular e controle social**

A atividade de controle não constitui em si, inovação no direito brasileiro. Adotado o sistema federativo desde as suas primeiras expressões de nossa República, tem-se consagrado – até como decorrência do princípio do equilíbrio de harmonia entre os poderes – mecanismos de intersindicalização, quando menos entre as funções de Governo. Já no plano específico da participação da sociedade, no sentido mais amplo que essa expressão possa encontrar, o instrumento mais encontrado em nossa história vinha se limitando ao voto – e ainda assim, com todas as vicissitudes pelas quais se sabe, essa técnica veio passando em nossa ainda jovem democracia. Marco, sem dúvida, de modificação desse cenário, foi a edição da Carta Federal de 1988, que em vários momentos, ainda em seu texto original, aludia a princípios e traçava institutos que não encontram significado, se não se reconhece à sociedade uma parcela de atuação. A par dessa técnica, de caráter mais orientador, de fixação de diretrizes ao Estado por vir, também o constituinte se valeu da referência expressa à participação social, sendo certo que onde há participação, *a fortiori* haverá controle (embora, como se saiba, a recíproca não será necessariamente verdadeira). Última técnica de que se valeu o constituinte para completar o quadro da participação e controle pela sociedade, foi o reconhecimento explícito de mecanismos que

instrumentalizam essa mesma interseção da sociedade nos rumos daquela estrutura de poder criada para a sua própria organização.

Iniciando o exame do marco legal relacionado à participação social, no campo principiológico – pela enunciação direta ou implícita do parâmetro – cabe indicar de início a adoção do modelo de Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) com a conseqüente enunciação da cidadania como um de seus fundamentos (art. 1º, II). Por certo, não há como se reconhecer democracia sem a possibilidade real de intervenção dos cidadãos no processo de definição de seu destino, como sociedade organizada.

No mesmo dispositivo constitucional, todavia, verifica-se o uso da técnica já da referência (ainda que oblíqua) à possibilidade da participação *direta* da sociedade no exercício do poder, nos seguintes termos “...*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” Observa-se no enunciado do Parágrafo Único do art. 1º da Constituição Federal, já uma evolução em relação aos textos antes vigentes, que desde a Carta de 1946, não obstante reconhecessem o povo como origem do poder, não lhe reconheciam explicitamente a possibilidade de exercício direto, como o faz a Constituição Cidadã.

Por certo, também no plano dos princípios orientadores da densificação dos preceitos relacionados ao tema da especial modalidade de participação social conhecida como controle, é de se conferir destaque à regra contida no art. 37, *caput* da Carta Federal, que define os parâmetros básicos de atuação do Estado-Administração.

Fixada a moldura principiológica geral, pode-se agora identificar um grupo de normas que se relacionam mais especificamente com o controle social, numa relação todavia de *instrumentalidade*. Nessa categoria, poderíamos trazer à lume, no texto constitucional, no campo dos direitos e garantias individuais, os dispositivos assecuratórios de direitos<sup>2</sup>: 1) de associação sem interveniência estatal (art. 5º, XVIII); 2) de acesso às informações (art. 5º, XXXIII) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; 3) do devido processo legal; 4) do acesso à justiça; 5) da vedação à limitação de publicidade dos atos processuais; e 6) de gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Observe-se que, até por aplicação de um critério topológico, as regras acima cuidam ainda de premissas a serem observadas nas relações entre particulares e Estado, todas elas por sua vez relacionadas à estrutura necessária à participação e controle social. Sem liberdade de associação, sem acesso à informações, e sem a garantia de devido processo legal – na órbita administrativa e judicial – não se teria como desenvolver controle, seja por ausência de estrutura própria a executar a tarefa; seja por falta dos meios necessários a seu bom desenvolvimento, seja por falta de instância e mecanismos isentos de análise das questões que por ela, fiscalização, viessem a ser suscitadas. São regras portanto que

<sup>2</sup> Por certo, o art. 5º da Carta Federal contém diversas outras garantias relevantes ao controle, como as vias de ação consagradas para a proteção mesmo dos direitos e garantias individuais; deixo de elencar a essas, todavia, por se cuidar de figuras sobejamente conhecidas, cuja enunciação certamente teria por resultado, tão-somente cansar ao leitor.

buscam assegurar possa haver, no Estado Brasileiro, controle social substancial – e não meramente formal.

Não se esgotam, porém, as previsões constitucionais destinadas a instrumentalizar o controle social, nas referências contidas no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Ao contrário, em vários segmentos da Carta Federal encontram-se ainda normas que, reforçando o princípio geral da transparência, cuidam do dever de informar circunstâncias relevantes à administração do Estado. Destacam-se: 1) o dever de disponibilização das contas dos Municípios ao contribuinte para exame, apreciação e controle (art. 31, § 3º)<sup>3</sup>; 2) a recomendação de que a lei determinará medidas para o esclarecimento dos consumidores acerca dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços – já que onde não há conhecimento, não pode haver controle (art. 150, § 5º); 3) o dever de divulgação mensal, do montante de tributos arrecadados, recursos recebidos, e outras informações referentes à receita corrente dos entes federados (art. 162) que certamente informa dos limites de atuação possível na área de gastos; 4) o dever de publicação, pelo Poder Executivo, de relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º).

Observe-se que essas regras determinantes do dever imposto ao Estado de divulgar informações relacionadas especialmente à gestão orçamentária (afinal, tanto orientar acerca das formas de criação de receita, quanto publicar relatório de execução informam sobre o processo de gestão dos recursos do Poder Público) devem se entendidas não só no seu sentido mais estrito – de tornar públicos os dados pertinentes – mas também num objetivo maior e mais importante, qual seja, o de construir junto à sociedade um sentimento de pertinência subjetiva: esses temas não se constituem exclusividade do Poder Público, e se assim é, à sociedade – por inferência – é de se dar a conhecer a possibilidade e conveniência de intervir<sup>4</sup>.

Conhecidos os princípios básicos aplicáveis ao tema, e o grupo de normas instrumentalizadoras da participação social – seja na sua modalidade controle, seja no sentido mais amplo da palavra – resta agora destacar regras expressas da Lei Maior que disciplinam especificamente a matéria. Vejamos: 1) garantia da participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus

<sup>3</sup> Destaca-se no particular, uma vacilação técnica, por assim dizer, do legislador constituinte. Isso porque formula-se a recomendação expressa da divulgação dos termos da prestação de contas aos Municípios – com fixação inclusive de prazo mínimo para que se tenha concretamente por atendido o dever de publicidade – mas não se repete a formulação com relação a Estados, Territórios e Distrito Federal; e no que tange à União, a referência é de natureza distinta, relacionada ao relatório resumido de execução orçamentária. Nem por isso, evidentemente, terá cabida a compreensão de que o mesmo dever não se ponha em relação a esses Entes Federados, já que o raciocínio principiológico, e a vedação de tratamento diferenciado entre as unidades da Federação autorizam a conclusão pela aplicabilidade de sistemática simétrica.

<sup>4</sup> Observe-se portanto que a sistemática introduzida pela Lei Complementar 101/2000, tão debatida, nada mais faz do que construir o sistema que a Carta Federal, a rigor, já indicara, em estreita linha de harmonia com os princípios regedores desse Estado cujo perfil se traçou no art. 1º do Diploma Básico.

interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); 2) explicitação de instrumentos de exercício da soberania popular pelo voto direto mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III); 3) explicitação do direito à participação da parte do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98); 4) possibilidade de denúncia de irregularidades junto ao órgão de controle externo (art. 74, § 2º); 5) caracterização de que a segurança pública constitui “...responsabilidade de todos...” (art. 144, *caput*) aproximando a sociedade da matéria, que portanto há de ser enfrentado também com sua parcela de crítica e contribuição; 6) reserva de iniciativa à sociedade, junto com os Poderes Públicos, para o desenvolvimento de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à seguridade social (art. 194, *caput*); 7) participação na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); 8) dever de promoção e proteção ao patrimônio cultural brasileiro, em colaboração com o Poder Público (art. 216, § 1º); 9) dever de defesa e proteção, juntamente com o Poder Público, de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*); e 10) dever de assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, em ação conjunta sociedade, família e Estado (art. 227).

Uma particularidade existe com relação a este último grupo de previsões constitucionais: é que o texto alude a várias formas/graus de intervenção da sociedade. Assim é que nesse conjunto, temos desde a previsão da participação possível (o mecanismo existe, está previsto, e será utilizado, chamando-se portanto a sociedade a interagir, na forma da lei) como se vê na previsão do plebiscito e da iniciativa popular nas leis; até a garantia de participação, como no caso da participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos públicos relacionados a seus interesses. Nestas formulações, não resta dúvida de que o que se oferece à sociedade nada mais é do que uma prerrogativa – a sociedade se valerá ou não dos mecanismos disponibilizados pela norma constitucional. Em outras das figuras elencadas no parágrafo acima, o constituinte assinala à sociedade uma espécie de co-participação, juntamente com o Estado, na iniciativa de ações relacionadas à tutela de valores jurídicos especialmente prestigiados pela Carta de Princípios – é o caso da seguridade social, ensino público e proteção à cultura. Por derradeiro, encontramos no que pertine aos temas de proteção ao meio-ambiente e à proteção à criança e ao adolescente, a referência a **dever** da sociedade. Essa formulação – distinta da adotada em relação às demais – desafia uma reflexão quanto ao efeito que o legislador constituinte pretendeu oferecer ao sinalizar especificamente duas áreas, como objeto de um **dever** da sociedade.

Estaria, porventura, o legislador pretendendo, no que tange à proteção ao meio-ambiente e à criança e adolescente, instituir um dever jurídico, no sentido estrito, imponível à sociedade? Para compreensão da indagação, valiosa a lição de KELSEN (1995:63-64) na identificação do que se possa ter como dever jurídico:

*O conceito de dever, é, em sua origem, um conceito específico da moral e denota a norma moral em sua relação com o indivíduo a quem certa conduta é prescrita ou proibida pela norma.*

*(... omissis...)*

*O conceito de dever jurídico nada mais é que uma contraparte do conceito de norma jurídica. Mas a relação aqui é mais complexa, já que a norma jurídica tem uma estrutura mais complicada que a da norma moral.*

*(... omissis...)*

*Um indivíduo está juridicamente obrigado à conduta cujo oposto é a sanção dirigida contra ele (ou contra indivíduos que tem com ele certa relação juridicamente determinada). Ele 'viola' seu dever (ou obrigação), ou, o que redunde no mesmo, ele comete um delito quando se comporta de maneira tal que sua conduta seja a condição de uma sanção; ele cumpre seu dever (obrigação), ou, o que redunde no mesmo, se abstém de cometer um delito, quando sua conduta é oposta a este."*

Por certo, não cuidam os dispositivos constitucionais sob exame, de instituição de dever jurídico, no sentido acima, da sociedade com relação àqueles valores qualificados. Isso porque inexistente uma previsão de sanção que corresponda à contraface da violação daquele dever – e nem poderia existir, já que participação e controle social são figuras que não se constroem ao exercício, posto que por certo a intervenção constrangida não produz os resultados pretendidos em normas como as sob análise. De outro lado, entender tais regras, por exemplo, como normas constitucionais de eficácia limitada, de princípio programático, segundo a classificação de SILVA (1998:138), pode reduzi-las a um mesmo plano, juntamente com as demais, que despirá de significado operante a opção por se aludir, em umas, a um *dever* de Estado e sociedade, e nas demais, omitir essa mesma referência. Como harmonizar portanto o texto?

Considerando que as constituições contemporâneas expressam, como exposto pela melhor doutrina, um compromisso entre forças políticas e sociais que se inter-relacionam no Estado em organização, é preciso entender as regras expressas no Texto Fundamental, sempre como a tradução dos termos desse compromisso. Nessa linha de consideração, a referência a um *dever* no que tange especificamente a meio-ambiente e à proteção à criança e à adolescência, traz ainda implícito o reconhecimento de que o Estado, por si só, não seria capaz de conferir à matéria o tratamento necessário a assegurar sua proteção e preservação, nos termos do compromisso empreendido por ocasião do exercício do poder constituinte originário. Essa assertiva é perfeitamente compreensível quando se pensa que em matéria de meio ambiente e proteção à criança e ao adolescente, para um atendimento inteiramente eficaz, seria necessário um verdadeiro dom de onipresença e onisciência, que exige portanto sejam em maior número os agentes responsáveis, ou os titulares do dever de cuidado.

Com tais achegas, é possível afirmar que a referência a **dever** imponível a Estado e sociedade confere a tais temas – meio ambiente e proteção à criança e ao adolescente – uma valoração constitucional maior, uma qualificação adicional não

explicitada em relação a outros temas em que a sociedade seja posta como cooperadora. Mas qual a utilidade de uma especial valoração, empreendida por um ou outro dispositivo da Carta Magna em relação a um determinado tema?

Como se sabe, a técnica da ponderação de valores tem crescido em importância como mecanismo através do qual se procura, na lição de BARROSO (2001) no caso concreto, “...estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como não existe um critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição...”. Sendo assim, e mantida a perspectiva de que a Carta Federal expressa um compromisso entre as forças representadas no Estado em formação (ou reformatação, como foi o caso da Constituinte de 1988), é de se entender que a qualificação constitucional especial em relação a esses temas (meio ambiente e infância e adolescência), tenha por utilidade explicitar, em havendo conflito envolvendo um deles, e outros valores juridicamente tutelados, qual deva, por princípio, aquele prestigiado, no exercício da ponderação como técnica de superação de tensões constitucionais. Em linha de síntese, esse assinalar de dever imposto à sociedade nessa seara, significa dizer que dentre as várias tarefas que lhe tenham sido assinaladas desempenhar, em havendo conflito quanto a valores constitucionalmente tutelados, a composição se dará em favor dos que tenham merecido essa especial qualificação. É uma técnica de equilíbrio – nem a sinalização absoluta, desse valor como predominante sempre e sobre qualquer outro, nem uma igualação, que permita sua livre inserção na hierarquia dinâmica que se dá na aplicação dos princípios constitucionais às hipóteses em concreto.

### **3.2 – REFERÊNCIAS INFRACONSTITUCIONAIS À PARTICIPAÇÃO POPULAR E AO CONTROLE SOCIAL**

Por certo, valorizados como princípios orientadores do próprio Estado Brasileiro os temas da participação popular, do controle social e da transparência, natural sejam eles reiterados e explicitados na legislação infraconstitucional – embora como se sabe, no rigor da técnica, essa reiteração fosse dispensável, já que sua simples menção na Carta de Princípios é o suficiente para sua impenibilidade mesmo em matéria objeto de legislação infraconstitucional.

Por razões, eventualmente, até de política legislativa, fato é que a normatização mais moderna tem referenciado a esses princípios, na sua expressão sintética ou em alguns de seus desdobramentos – especialmente a legislação que por sua vez, cuida igualmente de fixar uma estrutura de trato de determinados temas, e não da disciplina pontual de um assunto.

Exemplos mais recentes – e que se traz à colação por sua inequívoca pertinência temática, mas tão-somente a título de exemplo, vez que não se inclui dentre os objetivos desse trabalho elencar as previsões infraconstitucionais no

tema – são a Lei 9784 de 29 de janeiro de 1999 (regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), e a Lei Complementar 101 de 5 de maio de 200 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Merece destaque, na disciplina do processo administrativo federal, a previsão da figura dos interessados, assim entendidos como aqueles que, não obstante não guardem uma relação de pertinência direta com o tema que se esteja discutindo, vêm reconhecida legitimidade para intervir. Senão vejamos:

Art. 9º - São legitimados como interessados no processo administrativo:

*I – pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;*

*II – aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;*

*III – as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;*

*IV – as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.*

Já no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal, na esteira inclusive de múltiplas sinalizações constitucionais – como aliás já mencionado no presente trabalho – a tônica são os mecanismos de participação e controle, seja pela disponibilização das informações, seja pelos mecanismos formais de intervenção para o exercício do controle. Merece destaque especial no que tange à Lei Complementar 101/2000, a explicitação em relação ao tópico específico dos demonstrativos e projeções por ela exigidos, da necessidade de que sejam acompanhados da metodologia ou premissas técnicas de cálculo (v.g., art. 4º, § 4º; art. 16, § 2º; art. 17, § 4º, e tantos outros). Afinal, números – em que pese a compreensão escolar de que sejam exatos – podem ter significados muito variados, conforme o método escolhido para seu cálculo ou para sua apresentação. Inequívoco portanto o melhor serviço à transparência, ao se exigir não só sejam estampados os números, mas também dissecados, para que se possa efetivamente sobre eles exercer um mínimo de juízo crítico.

Também constitui inovação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a fixação de uma responsabilidade formal pelo exercício preventivo do controle, no que tange às estruturas formais constitucionalmente incumbidas do seu exercício. Tem-se em mente especificamente a figura do ato de alerta (art. 59, § 1º da Lei Complementar 101/2000), que há de ser expedido na existência ainda do risco, ou de situações limítrofes, tudo de molde a que a Administração Pública tenha ainda espaço para se redirecionar, e com isso evitar um desdobramento mais drástico.

Desses poucos exemplos, já se pode verificar que em sede infra-constitucional, tem sido significativa a evolução das previsões relacionadas ao

controle social e à transparência da Administração Pública. Resta agora emprestar-lhes a eficácia almejada.

## CAPÍTULO 4 PERSPECTIVAS PARA UMA NOVA DIMENSÃO AO CONTROLE SOCIAL

### **4.1 Contextualizando as propostas**

É de BANDEIRA DE MELLO (2001:1), a lição de que “*Estado democrático é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados.*” Nesse contexto, sem dúvida, a preocupação cada vez mais intensa, com o fortalecimento do controle social justamente como instrumento de alinhamento das instituições existentes no nosso Estado Democrático, com os fins pretendidos pela sociedade brasileira, quando assumiu a organização de que ela hoje se reveste. Em se cogitando, todavia, de perspectivas do controle social, é de se buscar algo mais do que a narrativa ordinária acerca dos mecanismos classicamente postos à disposição da população, buscando-se quais sejam as inovações que se possa, nessa virada de século, prognosticar para o tema.

Por certo, a proposta de novas perspectivas para essa atividade de cooperação com a gestão estatal pode entrar em rota de colisão com conceitos originários de um doutrina clássica, ainda hoje repetidos em manuais, inabaláveis como os dogmas religiosos. Todavia, essa não pode mais ser a posição do estudioso do Direito Administrativo, em tempos em que o papel do Estado, da sociedade e – porque não dizer – do Direito em si, vem sendo permanentemente discutidos, na incansável busca de seu aprimoramento. Assim, a desconstrução desses mesmos dogmas, e a proposta de outras abordagens ao tema da discricionariedade, dos limites do controle social, da busca da legalidade da atuação do Estado, é esforço que se faz com o objetivo único de que, quando menos, se fomentem as discussões, até que – como na tônica hoje vigente – se alcance um consenso.

Sob essa perspectiva é que se revisitará neste trabalho, concepções antigas relacionadas aos limites à intervenção via controle social no exercício de atividade discricionária; e ainda a questão do potencial de intervenção também da fiscalização empreendida pela sociedade, nas decisões empreendidas pela Administração Pública relacionadas à sua atuação sancionadora. Avalia-se ainda, nesse último tema, a possibilidade do exercício do controle social com vistas ao resgate do princípio da isonomia, ainda que com isso se agrave a situação individual de alguém que não fôra objeto da sanção administrativa. Discute-se legitimação para o controle social, e limites postos à ação do cidadão que busca tão-somente a tutela do interesse privado seu.

A par de uma fundamentação teórica para as formulações que se apresenta, busca-se uma enunciação ainda de como possa vir a ser a aplicação em concreto

dessas propostas – tudo como provocação à reflexão libertária, que potencialize os efeitos dos institutos em discussão. São formulações ainda em fase de maturação – mas até mesmo por isso se põe como oportunas, já que a realidade social também é dinâmica, estando a exigir dos institutos que a ela se aplicam, o mesmo ritmo de evolução.

A principal inspiração dessas considerações, é resgatar uma perspectiva, que como se verá, não tem nada de nova – mas por certo, muito tem de atual. O que se busca é uma construção em que, para os fins específicos de controle, possam Estado e sociedade se verem como colaboradores na busca de um equilíbrio, e favor do interesse público. Isso porque – e a lição é de Aristóteles, citado por MARINOFF (2001:248), pelo que se disse não é nova:

*O eqüitativo é justo e, ao mesmo tempo, melhor que o justo em um sentido. Não é melhor do que o justo em geral, mas melhor do que o erro decorrente da generalidade da lei. E essa é a verdadeira natureza da eqüidade, uma retificação da lei onde a lei falha por causa de sua universalidade.*

## **4.2 – Controle Social e o Princípio da Eficiência da Administração Pública**

### **4.2.1 – Inserção constitucional da Eficiência como princípio impositivo à Administração Pública**

O tema da exigibilidade da eficiência na atuação da Administração Pública, embora tenha merecido acalorados elogios por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, em verdade, não se pode sustentar tenha sido introduzido no mundo jurídico com aquele exercício de Poder Constituinte Reformador. Em verdade, a Carta de 1988 em seu texto original já continha várias referências a esse parâmetro de atuação, ainda que não o tivesse formalmente incluído no elenco de princípios regeadores da Administração Pública. Vejamos:

*Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifo não contido no original)*

*Art. 74 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*II – comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (grifo não contido no original)*

Por certo, se o controle externo há de considerar os parâmetros de economicidade, eficácia e eficiência da atuação da Pública Administração, é porque

essas características são inequivocamente imponíveis – é o que deflui de uma interpretação contextual das normas em causa. Na mesma linha – com referências pontuais, mas que por certo não de ser tidas como aplicáveis à Administração Pública como um todo – encontra-se ainda os arts. 71, VII e 144 § 7º, também da Carta de Princípios.

Independentemente das referências constitucionais ao tema, anteriores à promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, fato é que constituiria verdadeiro anacronismo supor pudesse a Administração Pública – na essência, elemento de tutela do interesse público – na execução das tarefas que, por definição, são de interesse geral, afastar-se do parâmetro da eficiência, perfilhando um dever tão-somente de realização formal, sem maiores preocupações no que tange aos resultados materiais de sua conduta. É esse o ponto de vista defendido por MODESTO (2001:6):

*...o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente.*

De toda forma, fato é que com a enunciação expressa do princípio no *caput* do art. 37 da Carta Federal, não pode subsistir qualquer dúvida no que tange à exigibilidade de que o Estado, em seu atuar – em qualquer das várias esferas em que ele possa vir a agir em atenção ao interesse público que tutela no exercício da função administrativa – seja eficiente. Vale também assinalar que – se é verdade que *in claris, cessat interpretatio* – a introdução de outras referências, pela mesma Reforma Administrativa, ao dever de eficiência, seja ao Estado em abstrato, seja a seus agentes públicos (cominando, quanto a esses últimos, até a possibilidade de perda da estabilidade por inobservância desse parâmetro de atuação), por certo veio conferir ao princípio o *status* que lhe era devido, afastando discussões ociosas com relação a supostos limites de sua incidência.

#### **4.2.2 – Conteúdo do princípio constitucional da eficiência imponível à Administração Pública**

Segunda etapa para boa compreensão do problema, por certo, será a definição do que se possa ter por atuação estatal eficiente, até para a identificação de qual possa ser o âmbito de exercício do controle social no que tange a esta específica variável. E nesse particular, valioso é o recurso – novamente – à lição de MODESTO (2001:6), que bem sistematiza quais sejam os aspectos a comporem o conceito do princípio da eficiência:

*...pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de **atuação idônea, econômica e satisfatória** na realização de finalidades públicas*

assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público. (grifos não contidos no original)

Dos três elementos trazidos à colação pela definição acima transcrita, merece destaque – porque definidor da compreensão quanto aos demais – o da idoneidade da atuação. É de se exigir em relação à Administração Pública que ela adote conduta idônea, no sentido de linha de ação **suficiente à geração do efeito desejado**. Isso significa dizer que há de haver uma relação intrínseca entre a necessidade em concreto da Administração e a conduta eleita como eficaz à geração do benefício desejado, **que nem sempre levará à opção pela solução mais cara, ou pela que contemple o máximo de qualidade, ou o ápice da tecnologia**. Isso porque o Estado há de empreender a uma avaliação – sem dúvida – de custo X benefício, sem o que, não se teria como concretamente atender aos demais requisitos indicados para a caracterização de sua conduta como eficaz. Assim é que numa contratação, por exemplo, incumbe à Administração identificar as características daquele serviço que se pretende seja prestado, para **à luz dessas específicas características**, buscar a solução mais econômica, e com qualidade compatível.

Assim é que numa contratação, por exemplo, incumbe à Administração identificar as características daquele serviço que pretende seja prestado, para que à luz dessas particularidades, se possa identificar ainda qual seja a atuação mais econômica, e revestida da desejável qualidade. Com isso se está tão-somente destacando que nem sempre a opção da Administração há de recair sobre a alternativa máxima de eficiência, já que por vezes, a necessidade e o interesse público não exigem esse máximo. E é essa compreensão dos limites postos ao conhecimento do que seja atuação **idônea** é que estabelecerá o foco, por assim dizer, para a análise das demais variáveis.

Os exemplos concretos, para ilustrar essa assertiva são fáceis. Assim é que numa aquisição ou locação de veículos destinados ao atendimento ao expediente administrativo normal, por certo se terá disponível no mercado, desde viaturas mais simples, até outras mais luxuosas, ou revestidas de características especiais – blindados, com tração nas 4 rodas, com computador e GPS, e outras tantas que a tecnologia da área já oferece. O limite à identificação daquilo que possa ser buscado em mercado pela Administração Pública decorrerá desse traço da idoneidade – o que é necessário para o atendimento ao expediente ordinário da Administração? E salvo situações absolutamente excepcionais, nenhuma dessas inovações tecnológicas se mostrará necessária, ao menos para o atendimento às necessidades ordinárias dos grandes centros urbanos. É a necessidade da unidade administrativa que indicará, portanto, qual seja a alternativa idônea – no sentido de suficiente – ao atendimento do interesse do Estado; e obedecido esse parâmetro é que se verificarão os demais aspectos. Observe-se que essa assertiva pode igualmente se aplicar no outro sentido: quando se cuida, por hipótese, de seleção de profissionais para o exercício do cargo de professor, numa suposta universidade pública, para atuação num mestrado ou doutorado, evidentemente a atuação idônea exigirá qualificação distinta daquela que

se põe para a seleção de profissionais a atenderem à rede pública básica; e por certo, a diferença de qualificação se reflete em diferença de custo da iniciativa...

Essa compreensão há de se transferir igualmente para a delimitação do exercício do controle social, no sentido de que descabida será a argumentação de que determinada iniciativa não contemple a alternativa melhor – sob o prisma técnico – se as razões de interesse público relacionadas à espécie não exijam seja utilizada a alternativa técnica excelente. Vale sempre lembrar que a identificação de qual seja a alternativa mais adequada pressupõe sempre uma mensuração comparativa – dentre as várias hipóteses disponíveis, considerado ainda especificamente aquilo que se quer. Esse juízo de relatividade é ínsito ao conceito, e haverá de ser sempre formulado. A adequada análise em relação às peculiaridades do caso concreto, do atendimento às características da atuação eficiente, é o principal balizador a se ter em conta quando do exercício do controle social, ou quando da resposta, pela Administração, à provocação dele decorrente.

#### **4.2.3 – Princípio da eficiência, controle social e objeto do seu exercício: o tema prévio da sindicabilidade do juízo discricionário e sua relação com o equilíbrio e harmonia entre poderes**

À vista das premissas acima estabelecidas, tem-se que o exercício, do controle da eficiência da atuação da Administração Pública, será tanto mais útil quanto mais deslocado para o início do processo decisório ele for. Isso porque, se a opção de execução de uma determinada tarefa do Poder Público já se revela, de início, por ocasião do seu planejamento, como a tecnicamente inadequada; ou ao menos, a opção equivocada diante das alternativas que se põe, melhor será que a “correção de rumo” se dê de início, evitando o desperdício de atividade tendente à realização daquilo que, já se sabe, não atenderá de maneira otimizada – eficiente, portanto – ao interesse público. Assim, o controle – interno, externo ou social – será tão mais eficazmente exercido quanto mais próximo estiver do início da fase de planejamento da conduta, da opção estratégica a ser empreendida pela Administração.

Admitida essa premissa, todavia, podemos ter duas alternativas: ou o Poder Público se vê diante de atuação plenamente vinculada – em que ele não terá, a rigor, margem de escolha dentre várias alternativas possíveis (a lei já terá exercido a escolha, ao vincular a atuação aos parâmetros nela estabelecidos) – ou a Administração está diante de hipótese em que se lhe reconhece uma certa margem de discricionariedade para, consideradas as possibilidades existentes, formular a sua opção. Na primeira das hipóteses, não resta a rigor, muito espaço à fiscalização: se a lei optou, vinculando a conduta do administrador, temos também nesse fenômeno, controle social; mas materializado diretamente, pela enunciação da regra de conduta inafastável à Administração. Afinal, terá sido a sociedade, o povo por seus representantes, quem terá determinado ao Estado qual o caminho a ser trilhado, não cabendo a intervenção de controle por ocasião do planejamento, senão no sentido de verificação do rigoroso atendimento à opção vinculativa da norma jurídica... Em entendendo a sociedade que

a vinculação empreendida pela norma, no exercício da função legislativa, seja inadequada; a reação que caberá apresentar será, não de tentativa de controle da Administração, mas sim de modificação da norma, que enquanto vigente, condiciona o comportamento do Poder Público, salvo, evidente, vício de origem.

A dificuldade pode surgir quanto se cuida da segunda alternativa: o Estado se vê diante de margem de opção para a eleição de qual a conduta que vá adotar para perseguir numa situação concreta, o interesse público. E o obstáculo pode aí surgir por conta do dogma, ainda hoje dotado de muita força, da insindicabilidade dos atos discricionários da Administração – parâmetro esse que, já se adianta, não se harmoniza como originalmente posto, com o estágio atual de desenvolvimento do Direito Administrativo. O exercício de poder discricionário insuscetível de controle – até mesmo do Judiciário – mais se identifica com o estágio em que se reconhecia à Administração Pública uma imperatividade, um monopólio da tutela do interesse público que hoje não mais subsiste. O interesse público, antes de ser da Administração, é da sociedade, que não pode ser conceitualmente excluída do processo de tutela desse mesmo valor. É de se reconhecer portanto – com o indispensável equilíbrio, todavia, com os demais valores constitucionalmente tutelados, de equilíbrio e harmonia entre os Poderes, e ainda outros – que o exercício de opção discricionária da Administração Pública não pode ser uma espécie de decisão imperial, à qual a sociedade se curve, em grata reverência.

Observe-se que a proposta é de caminhada sob terreno ainda hoje cediço: exercício de poder discricionário, no espaço que lhe seja reservado pela lei, é prerrogativa ainda do Estado, inequivocamente. Todavia, esse exercício há de estar subordinado – como de resto, toda a atuação da Administração Pública – aos princípios constitucionais que lhe são aplicáveis, circunstância que por si só já exclui como alternativa, aquela opção que se revela não seja a mais eficiente. Assim, quando se fala na possibilidade do exercício do controle social sobre esse exercício de discricionariedade, está-se sustentando não a substituição do Poder Público pelo administrado; mas sim que esse último possa demonstrar – por exemplo – a incompatibilidade entre a opção empreendida e o parâmetro da eficiência. Se existem elementos técnicos a demonstrar a inadequação entre a solução cogitada pela Pública Administração e a finalidade pretendida, estaríamos no terreno da contaminação da conduta do Estado por um conflito verificado entre o resultado de seu juízo discricionário e o princípio da eficiência.

A verdade é que, quando se empreende a uma análise principiológica de quais possam – ou devam ser – os limites relacionados ao tema discricionariedade, a conclusão a que se chega é de que essa figura mesma está a merecer nova modelagem, que não mais faça coincidir discricionariedade e mérito, mas reconheça que cada qual desses elementos traduz competências distintas. Essa é a visão de MORAES (1999:37):

*A principalização do Direito, antes de abolir a categoria da discricionariedade administrativa, de erradicar a margem de liberdade de decisão como nota que caracteriza ou de identifica-la à esfera do mérito do ato administrativo, modificou as conexões entre discricionariedade, lei e*

*Direito; forneceu novos parâmetros jurídicos – não legais, e que antes eram políticos, de exercício dessa liberdade, e destacou o mérito como o ‘núcleo político’ da discricionariedade insuscetível de revisão jurisdicional. Deste modo, proporcionou o controle jurisdicional de aspectos discricionários dos atos administrativos, distintos do mérito, além de garantir a Administração Pública de critérios norteadores de ação, os quais consubstanciam parâmetros orientadores do exercício daquela liberdade de decisão e delimitadores de dose variável dessa liberdade, maior ou menor, em cada caso vertente.*

Pois bem. Reconhecer essa idéia acima proposta – de que exista uma margem de controle social sobre o exercício de competência discricionária da Administração Pública na opção estratégica de atendimento ao interesse público – exige harmonização com os demais princípios constitucionais, como já se disse, dentre os quais, relevantes ao tema e igualmente já trazidos a cenário, os de equilíbrio e harmonia entre os poderes, e eficiência da Administração Pública.

Fala-se aqui em equilíbrio e harmonia entre os poderes como valor a ser considerado – não obstante o foco principal do trabalho seja o controle social – porque parece claro que aquilo que possa ser objeto de fiscalização pela sociedade, naturalmente há de ser aberto igualmente ao exercício do controle interno e externo. Se assim é, a sindicalização dos atos da Administração Pública pode conduzir à intervenção, por exemplo, dos Tribunais de Contas – auxiliares do Poder Legislativo – e também do Poder Judiciário, sede onde encontrarão solução final eventuais conflitos de interesse que não alcancem solução de composição entre as partes envolvidas. Assim, uma perspectiva mais ampliada da fiscalização dos atos da administração por parte da sociedade há de, necessariamente reconhecer aos demais poderes – que também encontram na sociedade e na defesa de seus interesses, sua razão de ser – o mesmo espectro de atuação; por isso a introdução no debate do tema, do princípio dos freios e contrapesos.

Como empreender, na hipótese a indicada ponderação de valores? Afinal, a razão de ser da Administração Pública é, por óbvio, o desenvolvimento da chamada função administrativa, no que se compreende a formulação dos juízos discricionários a ela relacionados, quando a lei esse tipo de opção assinale. Interpor o controle social nesse exercício de discricionariedade não implicaria desnaturação da função administrativa, e em perigosa intervenção entre poderes? Esse é o desafio a se enfrentar.

Antes do prosseguimento na análise do tema, é preciso destacar que esse dogma da separação – e por via de consequência, do equilíbrio e harmonia entre os poderes – também há de ser visto no contexto de sua utilidade para o atendimento ao interesse público último, que é o reger e harmonizar o convívio social. Assim, por uma questão de especialização, de segregação de funções, enfim, por vários critérios técnicos da maior pertinência e relevância, adotou-se esse modelo – que é mundialmente consagrado – de separação e equilíbrio entre os poderes, não se reconhecendo primazia a nenhum deles. Essa última característica é que é a pedra de

toque, que parece socorra a solução da questão. O parâmetro do equilíbrio e harmonia existe **justamente para que não se reconheça a nenhum dos três uma posição de maior relevância, ou de favorecimento na existência do conflito**. Assim, não se pode usar do argumento do equilíbrio e harmonia entre os poderes para fins de impedir a sindicalização de um pelo outro, vez que essa linha de raciocínio levada ao extremo atenta contra a própria razão de ser da regra da separação harmônica, equilibrada. Explica-se.

Se um Poder não pode assumir posição de destaque em relação aos demais, sendo de reconhecer a cada qual a sua atividade em perfeita harmonia, não é de se admitir que uma determinada função – desempenhada predominantemente por um dos Poderes – seja insuscetível, por definição, de sindicalização, porque essa insindicabilidade implicaria reconhecer a esse Poder, insuscetível que seria de controle, uma posição de proeminência com relação aos demais. O que não se pode admitir é uma superposição de funções; um poder, ao argumento de fiscalização do outro, desempenhando funções que não lhe sejam próprias. No mais, a sindicabilidade reforça – parece – justamente a idéia de equilíbrio.

#### **4.2.4 – Princípio da eficiência, controle social e objeto do seu exercício: compreensão do significado da atuação discricionária, e seus reflexos na viabilização do exercício do controle social**

Para a adequada análise da possibilidade do controle social no processo de formação da opção da Administração Pública quando existente uma margem discricionária, é de se recordar qual o objetivo da existência em si desse espaço decisório para o administrador. E no tema, indispensável a lição de BANDEIRA DE MELLO (1992:32):

*...quando a norma jurídica vinculadamente estabelece um único comportamento perante situação definida em termos objetivos, ninguém duvida que ela quer um comportamento ótimo, e que lhe foi considerado possível pré-definir a conduta dessarte qualificada como ideal para atender ao interesse que se propôs tutelar; por isso o fez em termos de vinculação total. Mas caberia perguntar: quando a lei regula uma dada situação em termos dos quais resulta discricionariedade, terá ela aberto mão do propósito e da imposição de que seja adotado o comportamento plenamente adequado à satisfação de sua finalidade?*

*Muito pelo contrário. A discricção, como se espera a breve trecho comprovar, é a mais completa prova de que a lei sempre impõe o comportamento ótimo. Procurar-se-á demonstrar que quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo exatamente porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal.*

*Em primeiro lugar, isso é postulado por uma idéia simplicíssima. Deveras, não teria sentido que a lei, podendo fixar uma solução por ela*

*reputada ótima para atender o interesse público, e uma solução apenas sofrível ou relativamente ruim, fosse indiferente perante essas alternativas. É de presumir que, não sendo a lei um ato meramente aleatório, só pode pretender, tanto nos casos de vinculação, quanto nos casos de discricção, que a conduta do administrador atenda excelentemente, à perfeição, a finalidade que a animou. Em outras palavras, a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à fiveteia para o atendimento do interesse público. Tanto faz que se trate de vinculação, quanto de discricção. O comando da norma sempre propõe isto. Se o comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, **nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei.** (grifos do autor)*

Discricionariedade, portanto, quando oferecida ao administrador público, nada mais é do que a chance de buscar, dadas as circunstâncias do caso concreto – que o legislador, prudentemente, não tentou, em um exercício de prospecção, prever e disciplinar – dentre as alternativas de comportamento e solução, qual a que melhor vá atender ao interesse público sinalizado pela norma. Se há uma única solução que atenda (ou atenda melhor) à finalidade consagrada pela norma jurídica, há de existir um critério de opção, de busca dessa solução otimizada – da solução eficiente, como determina a regra constitucional.

Esse critério de escolha de qual seja – consideradas as circunstâncias de fato relacionadas à hipótese – a melhor alternativa posta à Administração, pode se firmar a partir de dois elementos distintos: o elemento técnico e o político. Sim, porque há situações que exigem uma opção relacionada especificamente a avaliações de ordem técnica; já outros podem até compreender um vezo técnico como elemento de informação, mas tem o cerne da decisão relacionado a um juízo político. Um exemplo sempre auxilia à compreensão.

Suponhamos uma determinada entidade administrativa que ainda se valha exclusivamente de registros e documentos físicos; e que essa mesma unidade opte por dar início a seu processo de entrada na era da informática, cogitando, por uma sugestão infeliz, de desenvolver seus sistemas corporativos (de administração de pessoal, de controle contábil, e outros) em uma linguagem de programação totalmente ultrapassada – COBOL, por exemplo. Ora, essa é uma opção que há de se dar, se pautar por critérios eminentemente técnicos, que repudiam, decerto, o início de um processo de informatização a partir de uma linguagem de desenvolvimento de sistemas que já não se usa. Os critérios orientadores da decisão – disponibilidades de profissionais desenvolvedores no mercado, compatibilidade da linguagem para agregar funcionalidades disponíveis via Web, intercomunicabilidade com outros sistemas etc., etc. – são todos de ordem eminentemente técnica, sem qualquer colorido político oponível em favor da solução, que pudesse fazer pender a balança do interesse público pela opção COBOL. A decisão administrativa na hipótese, fica subordinada

por uma espécie de zona de certeza negativa, ditada por critério técnico – outras soluções técnicas seriam até possíveis, mas esta, não!

Vejam agora um outro exemplo: uma entidade pública que ofereça serviços de apoio à população pré-escolar, mediante a manutenção de creches, precisa deliberar com relação a qual deva ser a melhor subordinação técnica dessas unidades: se à Pasta da Educação ou à Pasta da Assistência Social. Esta opção – a par de seu vezo evidentemente organizacional – reveste-se de cunho político, sem um parâmetro técnico absoluto aplicável, que determine quer uma zona de certeza positiva, quer uma zona de certeza negativa em relação a qual deva ser a alternativa eleita pela Administração Pública.

Podemos construir um terceiro exemplo, que sem a característica de uma decisão relacionada à estrutura organizacional, também contenha na essência, um juízo discricionário político a ser exercido. Suponhamos uma entidade pública que mantenha um programa de ressocialização de população de rua, pela via da internação em unidades especializadas. Insatisfeita com os resultados apresentados por esse tipo de programa, cogita desenvolver o atendimento a esse segmento por outra fórmula, um sistema de auxílio pecuniário e médico, por exemplo, sem internação. Por certo, o tema tem aspectos técnicos que informarão a decisão da Administração: vantagens e desvantagens do sistema de internação; custo do sistema de internação; vantagens e desvantagens do sistema de pagamento em pecúnia à população desse tipo etc., etc., etc.. Todos esses parâmetros e informação de ordem técnica hão de ser considerados, sem dúvida; todavia, a decisão pela realização do programa “a” ou invés do programa “b”, nessa hipótese, é de cunho político.

Pois bem. Em se cuidando de uma hipótese em que a lei preveja o exercício de juízo discricionário segundo critérios de ordem técnica, não se vislumbra óbice maior ao conhecimento e sindicabilidade, pela sociedade, dessas razões determinantes da opção da Administração Pública. Sim, porque se o exercício da concentração, dentro dos limites da margem discricionária que lhe foi assinalada pela lei, há de se dar no sentido da melhor solução (no caso, solução técnica); é inteiramente razoável que a sociedade possa, dado a conhecer os parâmetros orientadores da decisão, avaliar se o juízo discricionário foi exercido segundo essa determinação principiológica, de que também ali, se tenha buscado a melhor alternativa – e não qualquer alternativa que ao agente público ou político pareça conveniente.

A aferição portanto dos parâmetros técnicos que tenham determinado uma decisão sujeita igualmente à hoje denominada **discricionariedade técnica**, é passível de inclusão do âmbito das atividades da Administração Pública objeto de possível controle social, até porque essa compreendem opções relacionadas, muitas vezes, àquilo que MOREIRA NETO (2000:128) denomina interesse público que **ultrapassa os limites do público estatal**.

Retornando a um tema já exposto no subitem 4.2.1, nessas hipóteses de deliberação subordinada a determinantes técnicas, o controle social sob o prisma do princípio constitucional da eficiência – que é justamente do que se cogita nesta etapa do presente trabalho – há de se verificar exatamente em relação aos parâmetros

determinantes da escolha da solução idônea. Cabe à Administração declinar suas razões para o exercício da opção por aquela alternativa de conduta (ao invés de outra) sendo permitido aos agentes de controle aferirem – sempre sob o prisma da técnica – se essas razões são suficientes e compatíveis com a escolha a se materializar, ou já materializada pela Entidade Pública.

Vale aqui, ainda, uma outra observação: vêm-se afirmando que o controle social pode ser exercido, ainda que na formulação de juízos discricionários, em relação aos critérios determinantes, e à operação propriamente dita de escolha da opção idônea – e com isso, harmônica com a eficiência. Impõe-se todavia destacar que, em havendo mais de uma opção, igualmente idôneas do ponto de vista técnico, e equivalentes no que tange aos demais aspectos (economicidade e qualidade) tem-se por esgotadas as possibilidades da fiscalização, não cabendo a intervenção para optar por “a” ou “b”. Isso porque o controle social, como também já discorrido, guarda sempre uma relação de instrumentalidade ao atendimento do interesse público; ora, se o interesse público estará igualmente atendido – e eficientemente atendido – por qualquer das várias hipóteses, não há justificativa para a intervenção, salvo, o uso pela Administração, de meio não contemplado por lei para o exercício da escolha entre as várias opções igualmente eficazes. Mais uma vez, o exemplo, para facilitar o raciocínio.

Suponhamos uma contratação de profissional para a realização de um determinado serviço em favor da Administração Pública. Apresentam-se – ou cogita o Estado – de várias alternativas equivalentes, do ponto de vista da eficiência, e cuida-se de hipótese que autorize a inexigibilidade da licitação. Nada portanto a controlar, uma vez constatada a equivalência sob o prisma da eficiência. Se todavia, essa equivalência se põe, mas inexistente regra que autoriza na hipótese a escolha diretamente, pode vir a ter lugar a fiscalização, agora não sob o prisma da eficiência, mas à conta do problema da legalidade.

A título de observação final, vale ainda destacar, em aval da tese que se desenvolve, que a importância da regulação daquilo que seja de interesse público – ainda que não encartado formalmente no aparato estatal – é hoje já inequívoca, tendo dado ensejo inclusive ao surgimento de novo ramo do Direito, próximo ao do Direito Administrativo, a saber, o Direito Regulatório. Ora, se o tema da regulação – ou seja, da definição de quais os critérios técnicos aplicáveis ao desenvolvimento da atividade “a” ou “b” – tem tamanha relevância, mesmo nas áreas em que, por força do modelo de cooperação, se conta com o auxílio também da iniciativa privada, ou até em que sejam os agentes da iniciativa privada os únicos desenvolvedores da atividade; *a fortiori* será importante no que tange à atuação diretamente por parte da Administração Pública, tutelando interesses de mesma natureza. E se a regulação é importante, se o conhecimento dos critérios técnicos determinantes da decisão é relevante; com maior razão será de se admitir o controle social sobre o tema, até para que – também em uma manifestação da técnica de administração por coordenação – possam os *experts* não vinculados à Administração Pública intervirem com suas contribuições próprias.

A verdade é que o conceito mesmo de discricionariedade, como se verificou das considerações acima, vem também evoluindo, no sentido de uma harmonização sempre crescente entre as opções que se reconhece indispensáveis àquele que exerce a função administrativa, e a participação daqueles que são objeto dela, na linha do fortalecimento da técnica da gestão por cooperação. Esse era já o sentimento de MEDAUAR (1992:186-187) ao discorrer sobre a trilha de evolução do Direito Administrativo:

*A realidade atual retrata a existência de inúmeros centros públicos titulares de poderes e a ampliação de direitos dos indivíduos, o que, em síntese, leva à heterogeneidade dos interesses e à pressão de indivíduos e grupos sobre a Administração para atendimento de suas reivindicações. Também se registra progressiva tecnicização no tratamento dos assuntos a carga da Administração; e a adoção de práticas consensuais, conciliatórias, e não somente decisões unilaterais imperativas. O conjunto desses fatores acarreta a mudança da natureza pura da discricionariedade. Prega-se então a necessidade de nova disciplina para que se torne objetiva, imparcial, controlável.*

Inteiramente diferentes não de ser as conclusões quando se passa a cogitar de decisão discricionária da Administração, adotada em função de juízo político. Nessas hipóteses, efetivamente, a pretensão à sindicalização implicaria uma inaceitável intervenção na esfera de competência – e responsabilidade – do Poder Público, que há de ser auxiliado pela sociedade, e não substituído por ela. Para essas hipóteses de opção discricionária fruto de juízo político, o que se pode observar é, não o controle social como vem sendo até o momento defendido – paralelo mesmo ao processo decisório – mas aquele na sua forma mais direta, a saber, o voto. Sim, porque se os juízos políticos foram inadequados, ou dessintonizados com os desejos da população, o que se verifica é que a representação não se vem dando como determinam os modelos da ciência política, e a solução há de ser a descontinuidade...

#### **4.2.5 – Princípio da eficiência, controle social e métodos de seu exercício**

Vistos os limites em que se pode admitir o controle social nas decisões de parte da Administração Pública, de molde a aferir a adequada observância do princípio da eficiência, é de se cogitar de quais as formas pelas quais ele possa se verificar concretamente, já que uma das maiores dificuldades hoje, no que tange à materialização da sociedade participativa de que falam os teóricos, é a identificação de meios pelos quais se possa efetivamente ter o envolvimento da sociedade nesse desenvolvimento dos misteres que são próprios do Estado.

Primeira observação que necessariamente é de se fazer, é a de que evidentemente, papel fundamental terá na viabilização do exercício desse controle social no que tange aos aspectos técnicos envolvidos, mesmo nas decisões discricionárias, o princípio da transparência, como garantia da acessibilidade aos particulares, das razões de decidir ou da metodologia de trabalho prevista para orientar

o processo decisório por parte da Administração Pública. E quando se alude aqui ao ideal de transparência, refiro-me à verdadeira extensão da palavra, qual seja, o tornar público todos os elementos de informação que sejam relevantes ao tema, em veículo hábil a garantir a publicidade, e com sua reiteração pelo número de vezes necessário a tornar indubitável que o público teve substancialmente a chance de ter acesso à informação. A prática antes incensada por vetustos profissionais da Administração Pública, que se jactavam mesmo de sua capacidade de redigir expedientes a serem submetidos à publicação, que supostamente atendessem – do ponto de vista formal – à exigência de publicidade, sem todavia descerrar o verdadeiro conteúdo daquela decisão, não mais se coaduna com a sociedade participativa, nem tampouco com a gestão pública por colaboração.

Firmada essa premissa, pode-se retomar a indagação original: de que forma poderá se verificar o exercício do controle social, com relação ao processo de tomada de decisão empreendido pela Administração Pública?

Dois parece sejam os gêneros de instrumentos que se possa destacar para a implementação do controle social: aqueles de divulgação das informações, em que a Administração Pública tem uma postura **ativa**, transmitindo os dados e parâmetros técnicos pertinentes; e aqueles de interação com a sociedade, em que ao contrário, a posição da Administração é passiva, recebendo as demandas, seja de esclarecimentos quanto à matéria técnica ou de fato, seja de avaliação de questões suscitadas pelos controladores – sugestões de modificação no processo decisório, nos parâmetros aplicados, ou mesmo do conteúdo do que já se tenha assentado. Importante destacar, com relação a esses dois gêneros de instrumentos destinados ao controle social, que eles demarcam – como uma espécie de benefício indireto – o nível de responsabilidade de cada ator: a Administração tem a sua parcela de ação *sponte propria*, em homenagem ao que lhe determina a Carta de Princípios; e a sociedade controladora, tem o ônus de definir quais sejam os elementos de que ela precise para o exercício de sua parcela de contribuição, a par do encargo também de declinar formalmente – como se exigiu antes, da Administração – qual o teor de sua sugestão. Observe-se que tudo isso se harmoniza com a técnica da cooperação, que pressupõe intercâmbio entre os colaboradores, socializando a responsabilidade, partilhando ônus e bônus.

Por intermédio destes instrumentos – de divulgação de informações, e de interação com a sociedade – poderá o controle se verificar, como antes já suscitado, desde o início da fase de planejamento da ação pública, dando ensejo à máxima otimização dos esforços que se venham a desenvolver.

Por certo, o exercício dessa atividade há de ser a maior escola, seja para a sociedade como controladora, seja para a administração como gerenciadora dessas novas demandas. Afinal no desempenho do controle social, pode-se verificar encaminhamentos de cunho político – o que transcenderia o objetivo que se pretende tutelar com o reconhecimento da existência, em nossa estrutura constitucional, de mecanismos voltados à aferição, pela sociedade, da adequação do procedimento adotado por parte dos Poderes, que nada mais fazem que servi-la. Assim, é possível prever, que por exemplo no processo de planejamento de uma determinada intervenção

urbana, determinado segmento social contrário à iniciativa – por razões particulares – venha a tentar, pela manipulação dos meios de controle disponíveis, adiar a decisão da Administração ao máximo, até inviabilizá-la. Como seria de se enfrentar hipótese dessa natureza? Afinal, vale lembrar que nenhuma pessoa ou organização tem a delegação exclusiva para o exercício do controle social; de modo que uma situação como a cogitada, além de poder caracterizar um abuso do exercício do controle, eventualmente terá sido causada por entidade que não detenha representação assim tão ponderável da sociedade...

O cuidado – parece – há de estar na **definição dos mecanismos de controle**, para que nem eles sejam esvaziados de substância, nem tampouco se transformem em um elemento paralizante para a Administração Pública. Assim, a fixação de um procedimento – com prazos, definição de interlocutores, enfim, todos os elementos necessários – é indispensável, para que se possa, também por amor à transparência, dar a conhecer a todos qual o momento e local próprio para a apresentação das informações, da contradita e do resultado da apreciação por parte da Pública Administração, desses últimos argumentos.

Mesmo em sede de direito de defesa (administrativa e judicial) – que tem outra conotação, vez que se cuida de direito e garantia individual – é pacífico o entendimento de que o que há de se assegurar ao defendente é a **oferta da oportunidade para o seu exercício**, sujeita, todavia, a limitações decorrentes de prazo, de esgotamento da instância, etc., etc.. Em matéria de controle social, não há porque se racionar de forma diferente, já que o objetivo final é o estabelecimento de um diálogo entre administrado e Administração, e não um instrumento absoluto de subordinação de um dos agentes sobre o outro. A conclusão há de se dar no sentido de que seja possível reconhecer à Administração Pública, a prerrogativa de previamente estabelecer as regras segundo as quais se poderá exercer o controle. Sem essa exata conotação – mas com potencialidade para aplicação a essas hipóteses – destaca-se no cenário normativo pátrio, a Lei 9784 de 29 de janeiro de 1999, que regulando o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, normatiza, ainda que no plano mais genérico, a forma pela qual se dará a relação processual-administrativa com esta entidade federada.

Superada a fase de planejamento, com ou sem controle social; adentrando a Administração Pública na fase de execução de sua decisão ou iniciativa, tem lugar ainda, por certo, o controle social. Nesta etapa, todavia, do desenvolvimento das atividades do Estado, há de ter lugar também a ponderação de valores, e a razoabilidade. Explica-se.

Em fase já de concretização da iniciativa antes planejada pelo Estado, por certo a sua sustação ou cancelamento normalmente gerará prejuízos à Administração Pública – que terá empreendido, no mais das vezes, a contratações ou outras providências tendentes a realizar a atividade antes planejada. Também é provável que o cancelamento, adiamento ou modificação de uma iniciativa já deflagrada – e que sob esse novo cenário, terá sido oferecida ao controle social – venha a trazer algum gravame a um determinado segmento da sociedade, destinatário direto daquela

ação estatal, ou beneficiário, por consequência, desse mesmo atuar. Esses riscos potenciais já estariam a recomendar portanto, que as razões para modificação, suspensão ou cancelamento da ação administrativa sejam bem mais robustas do que aquelas apresentadas na etapa ainda de planejamento. Vale lembrar – e essa afirmativa não foi ainda afastada pela evolução do Direito Administrativo – que os atos do Poder Público presumem-se legítimos, pelo que o afastamento dessa presunção exige elementos mais ponderáveis. O controle social (assim como o institucional, por certo), por certo terá ainda lugar, mas o esforço de demonstração do equívoco de conduta do Estado-Administração há de ser muito maior. Na verdade, essa compreensão completa a assertiva antes já formulada de que a definição das regras procedimentais clareia os limites de responsabilidade de cada qual dos atores desse processo. Afinal, existindo interesse público em jogo, de um lado é de se dar voz à sociedade, mas de outro é de se prevenir o uso egoístico ou irresponsável dos mecanismos de controle, assegurando-se um mínimo de segurança jurídica nas relações empreendidas por e com a Administração Pública, sem o que se poderia verificar a paralisação do Estado – o que evidentemente, em nada se conformaria com o interesse público.

Outro aspecto que parece importante destacar, igualmente, é que a possibilidade de interação diretamente entre sociedade e Administração Pública não exclui, por certo, a alternativa de provocação, também popular, de intervenção das estruturas oficiais de controle interno e externo. Isso porque cada qual das esferas tem sua parcela de responsabilidade, sendo inteiramente razoável – em havendo motivo, naturalmente – que as intervenções de controle se auxiliem mutuamente, eventualmente suprimindo com essa interação, eventuais deficiências relacionadas a equipamento, *expertise* técnica ou outras variáveis úteis à análise do tema sob investigação. Observe-se que esse estreitamento entre controle social e controle formal parece inevitável, já que a atuação preventiva, em especial, do controle externo, vem de ser reforçada pela Lei Complementar 101/2000, merecendo destaque específico os termos do art. 59, § 1º, que assim se expressa:

*Art. 59, § 1º - Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:*

*I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;*

*II – que o montante da despesa com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;*

*III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;*

*IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limites definido em lei;*

*V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.*

Embora se cuide, sem dúvida, de uma nova visão em relação ao tema de controle, parece inexistir qualquer incompatibilidade intrínseca nessa aproximação. Afinal, na essência, a Corte de Contas nada mais é do que uma *longa manus* do Poder Legislativo – com o perfil técnico que lhe traçou a Carta Federal – mas destinado a subsidiar a atuação daqueles que representam, justamente, essa mesma sociedade que se chama à participação no processo decisório, no exercício também do controle. Reconhecidos, portanto, os distintos perfis de atuação de cada qual – Tribunal de Contas e sociedade – a aproximação só tende a conferir maior transparência à atuação da Administração Pública, com grandes vantagens para todos os envolvidos.

#### **4.2.6 – À guiza de conclusão da relação entre controle social e princípio da eficiência**

Admitida a expansão do âmbito do exercício da atividade de sindicância pela sociedade quanto aos aspectos de eficiência do atuar da Administração, mais do que nunca ganha relevância a imperiosidade de se investir na profissionalização dos agentes do setor público. Isso porque se cabe ao Estado sustentar tecnicamente suas opções de formulação de estratégias – e defender tecnicamente perante toda a comunidade social, que há de compreender, decerto, *experts* na matéria – não é aceitável que se possa ter o interesse público cuidado por profissionais de média formação, sem oportunidade de atualização, de igualação com a força de trabalho encontrada no mercado em geral.

Outro aspecto – com reflexos favoráveis no fortalecimento do Estado Democrático de Direito – é que o desempenho da função pública, especialmente da representação dos cidadãos não mais poderá se dar em bases firmadas única e exclusivamente no carisma, ou em outras qualidades pessoais que não qualificam necessariamente o seu detentor para o exercício da representação popular. Isso porque o acompanhamento e a discussão relacionada à eficiência do que se proponha como linha de conduta impositiva à Administração exigirá, necessariamente, desse representante, um mínimo de conhecimento da matéria técnica, o que conduzirá inevitavelmente a um melhor exercício da função pública. Esse debate, entre sociedade e Administração, nas suas várias funções, permanente – e não só por ocasião do sufrágio – em verdade até mesmo esclarece à cidadania em relação a quais os temas devam ser por ela investigados em relação aos candidatos a postos políticos, por ocasião da eleição. Afinal, se a sociedade acompanha a discussão, o planejamento, a formulação de políticas para que se venha mais facilmente a alcançar a eficiência das estruturas da Administração; ela necessariamente conhece o que deve ser objeto prioritariamente das cogitações dos seus representantes.

Tudo isso pode parecer muito distante do modelo de Estado, representação e sociedade que se tenha hoje, mas nem por isso há de desanimar o formulador de idéias. Afinal, há 40 anos atrás, até o sufrágio direto e universal parecia idéia remota

no Estado Brasileiro – e nem por isso se deixou de lutar. E afinal, do ponto de vista de história, 40 anos são um piscar de olhos...

#### **4.3 – Controle Social e a Isonomia na Aplicação do Direito Administrativo Sancionador**

Sabe-se que uma das idéias hoje prevalentes em relação ao perfil a se conferir ao Estado é de estruturação segundo um parâmetro de subsidiariedade. Assim, ao Estado se reconhece, num contrafluxo, a necessidade de dimensionar-se segundo aquilo que lhe seja essencial realizar concretamente; no mais, contando com as técnicas inerentes à chamada administração por cooperação (descentralização, privatização, parcerias e outros institutos), para o desenvolvimento de suas atividades. De outro lado, o incremento da idéia do Estado subsidiário – até porque encontra como um de seus suportes teóricos, justamente a idéia acima referida de cooperação – pressupõe um incremento da participação popular, naquele sentido mais amplo sobre o qual já se discorreu no item 2.2 do presente trabalho. Caminham, portanto, lado a lado, subsidiariedade e participação, como instrumentos de realização do interesse público, agora com mais atores envolvidos do que na concepção antiga, em que se preconizava exclusividade da tutela desse valor em favor do Estado.

Consectário da subsidiariedade e da participação popular – mais especificamente, da vertente de controle incluída nesse último conceito – será a identificação com maior facilidade (pela dedicação material mesmo ao tema) por parte dessas estruturas sociais organizadas, de desvios no atendimento ao interesse coletivo. É preciso portanto, reconhecer àqueles agentes sociais dedicados igualmente ao controle, a possibilidade de uma intervenção mais eficaz do que a mera denúncia do desvio eventualmente perpetrado pela Administração ou por seus delegatários, na execução de serviços ou atividades outras de inegável vezo de interesse coletivo. Afinal, reduzir a atuação do controle social a um instrumento que venha a se exaurir na denúncia, importaria em apequenar em muito seu potencial de ação, deixando à Administração ainda um certo vezo imperial, de que ciente da noticiada irregularidade, dela fará o que entender adequado, sem que disso precise prestar maiores contas à sociedade.

Se o controle social, no perfil instituído pela Carta de 1988 tem natureza de direito subjetivo público – como sustentado por BRITTO (1992:116-117, 119-120) referido no item 2.2.1 – é de se reconhecer um duplo efeito: o dever imposto à Administração de contraprestar, dando resposta (qualquer que seja seu teor) ao requerimento formulado; e o direito reconhecido àquele que provocou o exercício do controle de receber a aludida resposta.

Ora, é sabido que no mais das vezes, o desempenho equívoco ou irregular de atividade acometida à Administração Pública ou a delegatários de função igualmente pública, objeto da denúncia decorrente do exercício de controle social cogitada acima, há de resultar na imposição de sanção administrativa, naquele conceito traçado por OSÓRIO (2000:80):

*Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente **pro futuro**, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, agente público, indivíduo ou pessoa jurídica, sujeito ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material de Direito Administrativo.*

A questão teórica a ser enfrentada reside portanto, em refletir com relação à admissibilidade de, no exercício do controle social, demandar a sociedade organizada a incidência do direito administrativo sancionador em relação a uma determinada hipótese concreta, controlando ainda – como garantia da eficácia de sua atuação – a decisão final da Administração Pública.

Dessa construção – a se ter por aceitável, segundo a linha de argumentação que se desenvolverá adiante – decorreria a compreensão de que a sociedade organizada poderia, diante de fatos concretos, postular à Administração Pública a incidência de sanção, controlando ainda a decisão em concreto em relação à sua aplicação ou não, **independentemente da existência de uma relação direta entre o interesse da entidade exercente do controle, e a irregularidade que se pretenderia coibir**. Está-se discutindo, em verdade, a possibilidade de se ter o **interesse pela observância da juridicidade** como base suficiente a autorizar a intervenção controladora da sociedade em qualquer relação que espraie efeitos sobre o interesse público. Ou ainda, em uma situação que evidentemente expresse desdobramento dessa primeira: se o controle social é instrumento legítimo a se pretender que as mesmas razões determinantes da incidência do chamado direito administrativo sancionador na situação “a” em relação à empresa “x” gere iguais consequências em relação à situação “b” que envolve a empresa “y”, agora já numa aplicação de isonomia com relação ao exercício do direito administrativo sancionador.

O tema se traz à baila porque é de se reconhecer que a técnica de administração por cooperação há de ser aplicável em todas as esferas da gestão – e não somente, por exemplo, no planejamento. E para que essa cooperação seja eficiente – também aqui no sentido já cogitado na análise empreendida no item 4.2.2 do presente trabalho – é mister maximizar os efeitos decorrentes dessa ação conjunta, pelo que, é de se empreender à construção teórica que garanta ao controle social, coadjuvante nesse processo, o máximo de utilidade na sua participação. Em última análise, o que se está indagando é se decorre da existência e prestígio pela Constituição com relação ao controle social, um direito subjetivo público a ser exercido em face do Estado, à incidência – e incidência isonômica – da disciplina sancionadora.

#### **4.3.1 – Compreensão do sentido de subsidiariedade e sua relação com a idéia de controle social: prerrogativas já assinaladas à sociedade na sua relação com a Administração Pública**

Primeira premissa de ordem técnica à construção do raciocínio acima delineado, diz respeito à adequada compreensão do que se possa ter por Estado subsidiário, ou organizado segundo o princípio da subsidiariedade. E nesse sentido, valiosa a contribuição de TORRES (2001: 16-18), ao colocar expor o tema:

*... a própria doutrina social da Igreja, que primeiro definiu os contornos do princípio, deixa patente que a **suplência** não é o **sentido** da subsidiariedade, senão que constitui apenas uma de suas facetas. Assina ao poder público, assim, a função de estímulo, orientação, coordenação, integração e, em último caso, suplência (**fovet, excitat, ordinat, suplet atque complet**), estando a iniciativa privada, portanto, orientada, integrada e, se necessário, suprida pela ação daquele poder. Nesse desiderato, institui-se uma coordenação entre a iniciativa pessoal que, primária e diretamente realiza o interesse e o bem privados e secundária e diretamente realiza o interesse e o bem públicos, e a atividade do poder público, que dirige e integra primária e diretamente a atividade pessoal em direção ao bem comum e que tutela, mediatamente, os interesses e bens particulares.*

*O princípio da subsidiariedade, não consiste, pois, a se analisar a literalidade do termo latino, na definição de um limite, mas, ao revés, na especificação de uma natureza, pela qual a intervenção do Estado é um **subsídium**, isto é, uma ajuda que promove, coordena, controla, vigia e, em determinados supostos de fato, quando assim o exigir o bem comum ou a justiça distributiva, supre.*

*(...omissis...)*

*Vê-se, assim, na subsidiariedade, uma definição da **natureza do Estado**, cuja missão não é secundária ou subalterna, mas se identifica, através do princípio da solidariedade, com os fins individuais das pessoas e dos grupos, de modo a cooperar, e, portanto, sem realizá-los diretamente, para o desenvolvimento quer dos indivíduos, que da sociedade como um todo.*

*Nesse sentido, o Estado encontra-se a serviço do bem comum, que nada mais é do que **ajuda** para que os membros da comunidade se desenvolvam sob sua própria responsabilidade e auto-determinação. (grifos do autor)*

Como se vê, a idéia da subsidiariedade contém na sua essência, uma recuperação da importância do papel ativo do grupo social na organização de seus próprios interesses, e na regulação de suas próprias relações. Ao Estado, a par de coadjuvar esses esforços de desenvolvimento pela própria sociedade, das atividades de ordenação do convívio, caberá a atuação diretamente naquelas hipóteses em que, pela natureza mesma da atividade a ser desenvolvida, se revelarem necessárias àquelas

características que só à ação estatal se reconhece, como por exemplo, a subordinação obrigatória, imperativa.

Outra característica importante envolvida no conceito de subsidiariedade é assinalada por MOREIRA NETO (2000:20-21) e diz respeito à circunstância de que, como técnica de realização material desse resgate da parcela de participação de cada qual dos setores da sociedade na gestão de seus próprios interesses, é de se reconhecer diferentes âmbitos de atuação para grupos sociais menores ou maiores, até alcançar a toda a sociedade, segundo o âmbito de interesse público envolvido. Vejamos:

*A subsidiariedade escalona atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. Assim, cabe primariamente aos **indivíduos** decidirem e atuarem para satisfazer com seus próprios meios tudo o que se refira aos respectivos e inerentes interesses individuais; secundariamente, aos **grupos sociais menores**, decidirem e atuarem para a satisfação dos respectivos interesses coletivos; terciariamente, aos **grupos sociais maiores**, decidirem e atuarem em prosseguimento de seus respectivos interesses coletivos de maior abrangência; e quaternariamente, à **sociedade civil**, como um todo, decidir e atuar para a realização de seus interesses gerais.* (grifos do autor)

Assim, a cada tema, a participação social na medida exata do interesse público envolvido; e sempre com respeito de cada qual dos diferentes segmentos àquele que lhe antecedeu na escala de atuação primária, de molde a que todos tenham igual oportunidade de atenderem às suas necessidades fundamentais. Temos aqui, portanto, um *modus* de se empreender, em última análise, à repartição do poder, em que evidentemente, a prevalência se reconhece à sociedade por seus diversos níveis.

Explicitado que a idéia fundante da subsidiariedade do Estado é a criação de espaço para que a sociedade, naquilo que lhe seja mais próximo e por ela possa ser gerenciado, assuma ela seu papel diretivo, vez que – segundo se supõe – a sua atuação direta será mais eficaz, ou mais acorde com o interesse público ali identificado; é de se adotar esses objetivos como parâmetros de aplicação dessa técnica de repartição de poder. Assim, teríamos a negação do próprio conceito, se ao se pretender a vivência do Estado subsidiário, se outorgado fosse ao grupo social – em temas em que a técnica acima visitada recomende o envolvimento direto da sociedade organizada – uma parcela **limitada** de atuação; uma atuação fracionada, em que se pudesse intervir no planejamento, mas não no acompanhamento da execução. Em tempos de crescimento de importância do chamado Estado subsidiário, as parcelas de competência cujo exercício se confie à sociedade hão de lhe ser outorgadas em toda sua plenitude, para planejamento, execução e, sobretudo, controle quanto à adequação de propósitos e meios.

Não há como se reconhecer atuação verdadeiramente subsidiária do Estado, se em relação a determinado tema se reconhece a importância da colaboração social, mas se mantém reservado ao Estado – e somente a ele – a possibilidade de dar conseqüências, por exemplo, a seu mau desempenho do executor de atividades de

interesse público. Essa compreensão da técnica de repartição de poder, em verdade, ao invés de facilitar seu exercício, compromete o resultado da atividade.

Nessa linha de consideração é que – e aqui o exemplo é o mais simples, como convém àquele que se dá por ocasião ainda do início do desenvolvimento do raciocínio – em matéria de serviços públicos, hoje já operados francamente sob regime de descentralização, a própria Carta Federal expressamente prevê que a lei regulará especialmente “...as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (art. 37, § 3º, I da Carta Federal com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98). Claro aqui o intuito de externalizar que, em tema já confiado à execução descentralizada, é de se reconhecer à sociedade – aqui qualificada como usuários de serviços públicos – o direito ao controle, por intermédio da formulação de reclamações, e do dever imposto ao executor do serviço de manutenção de seu nível adequado (inciso I do citado § 3º do art. 37 da Carta Federal). Mas o sistema construído nesse mesmo dispositivo não se encerra nessa formulação clássica reclamação ⇔ dever de qualidade. Ao contrário, a norma legal completa o círculo ao prever o direito ao acesso às informações sobre atos do governo (inciso II) e a representação contra o exercício negligente do cargo, emprego ou função pública (inciso III). Observe-se que com essas prerrogativas adicionais, fica instrumentalizado o controle por parte do usuário de serviços públicos **em toda a extensão da atividade**. O acesso aos registros e às informações sobre os atos de governo evidentemente lhe franqueia a participação naquilo que neste trabalho se vem denominando processo de formação da decisão da Administração Pública; pelo acesso aos registros e atos de governo se há de conhecer as razões determinantes da opção técnica “a”, em detrimento daquela alternativa “b”. De outro lado, o direito à representação contra o exercício negligente ou abusivo da função pública permite a um só tempo, denunciar a atuação viciada do agente público naquela fase de formulação da decisão administrativa, bem como na fase mais adiantada de dar-se consequência àquelas reclamações que tenham sido formuladas, no exercício do direito assegurado no inciso I do mesmo § 3º ainda do art. 37 da Carta de Princípios. Neste tema, bem regulado o sistema, conferindo-se ao usuário do serviço – e nesse particular, usuário do serviço público representa um daqueles segmentos da sociedade a quem se delega uma parcela de poder no processo de materialização da subsidiariedade descrito por MOREIRA NETO (2000:20-21) – todo o espectro de prerrogativas necessárias à adequada repartição de poderes.

Uma questão, todavia, se põe – sinalizada já no título do presente subitem: o sistema construído pelo § 3º do art. 37 do Diploma Maior há de ser tido por de aplicação exclusiva aos usuários de serviços públicos, ou pode ter a sua aplicabilidade estendida às demais hipóteses que envolvam relação entre Administração Pública e seus administrados?

Uma interpretação sistemática do texto, permite a compreensão de que ele possa se ter por aplicável a todo o âmbito de relações entre Administração Pública e administrados, por vários fundamentos que se passa a demonstrar.

O primeiro é de ordem topológica: o dispositivo se situa na Seção I – Disposições Gerais, do Capítulo VII – Da Administração Pública. Isso permite a compreensão portanto que se cuida de disposição geral atinente à Administração Pública, e não de regra específica, inerente a uma parcela só das atividades por ela gerenciadas. Pretendesse a regra contida no § 3º do art. 37 do Texto Base dispor tão-somente acerca das relações vinculadas aos serviços públicos, melhor localizada estaria no art. 175 da Carta Magna, que dispendo especificamente sobre a prestação de serviços públicos, contém inclusive Parágrafo Único que disciplina justamente o conteúdo de norma infraconstitucional que disciplinará aspectos inerentes à prestação dos aludidos serviços.

Mais ainda, o Parágrafo Único do art. 175, justamente ao traçar o conteúdo previsto para a lei disciplinadora do tema de prestação direta ou indireta de serviços públicos, já alude a situações parelhas àquelas referidas no § 3º do *multi* citado art. 37 da Constituição Federal. Assim é que a obrigação de manter serviço adequado, aludida no inciso I, do § 3º do art. 37; já era mencionada no inciso IV do Parágrafo Único do art. 175; os direitos dos usuários referidos em todo o teor do § 3º do art. 37 já eram previstos como tema a ser cogitado pela lei reguladora dos serviços públicos no inciso II do Parágrafo Único do art. 175... Pretender portanto circunscrever o âmbito de aplicação da inovação constitucional trazida à luz pelo art. 3º da Emenda Constitucional 19/98 no que tange ao tanto referido § 3º do art. 37 tão-somente à prestação de serviços públicos parece exegese com problemas de sustentação, já que pressuporia tivesse o legislador – e o legislador qualificado – reiterado comandos, usando de palavras vãs no Texto Básico da Nação.

A par desse critério exegético de ordem quase que formal, fato é que o texto do § 3º do tanto referido art. 37, não delimita o âmbito da “*participação do usuário na administração pública direta ou indireta*”, não parecendo seja dado ao intérprete restringir onde a lei não o fez. Nem mesmo o uso da expressão usuário autorizaria essa conclusão, já que o administrado é usuário dos serviços – tenha-se a expressão aí por utilizada no seu sentido mais amplo – em geral da Administração Pública.

Por derradeiro – no plano ainda da literalidade, por assim dizer, da norma – na explicitação daquilo que deva vir a ser o conteúdo da lei que se propõe editar, também se tem formulações de cunho genérico – “...*acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo...*” e “...*disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública...*”. Mais ainda, mesmo o dispositivo que alude mais proximamente a serviços públicos, tem a si acrescida uma cláusula – que não é habitual no texto constitucional – “...*serviços públicos em geral...*” que induz a idéia de um significado distinto daquele contido no art. 175 do mesmo Texto Maior.

Outros argumentos podem ainda ser trazidos à colação, justificando a assertiva de que a regra do § 3º do art. 37 pretenda alcançar a toda a atividade da Administração Pública. Seu contexto de introdução no ordenamento jurídico – embora esse seja um parâmetro sempre criticado para a formulação da exegese de um dispositivo legal – é justamente de implementação de um modelo de Estado subsidiário, onde o

fortalecimento do controle social é um elemento importante de sucesso. Ademais, o reconhecimento ao texto novo, de um âmbito de incidência distinto daquele no qual já se aplicava a regra do art. 175 da Carta Federal é o que confere significado operante ao dispositivo, em linha de harmonia com o princípio de interpretação constitucional da máxima efetividade, assim descrito por CANOTILHO (2000:1187):

*Este princípio, também designado por **princípio da eficiência** ou princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).*(grifo do autor)

Admitido, pelos argumentos apresentados, que o teor do art. 37, § 3º da Carta Federal tenha por alcance não só a prestação de serviços públicos, mas sim a atuação da Pública Administração em geral, resta ainda enfrentar a discussão – recorrente – relacionada à sua eficácia, à admissibilidade de já, de sua invocação em favor da sociedade, vez que a norma infraconstitucional ali referida não foi ainda objeto de edição.

Sem adentrar em maior discussão com relação ao objetivo pretendido com a regra em comento<sup>5</sup>, não parece existir maior dificuldade em se sustentar a aplicabilidade do dispositivo. Adotada a classificação de SILVA (1998:116), o dispositivo pode ser identificado como norma constitucional de eficácia contida (ou conténel, como preferem outros), vez que atendidos os requisitos próprios dessa categoria, a saber: convocação do legislador ordinário para eventual restrição de sua eficácia; plena operatividade na ausência da legislação infraconstitucional sinalizada, vez que dotada de conteúdo operativo suficiente a permitir a sua aplicação; expressão de elemento que pode vir a determinar, por ocasião da normatização inferior, a delimitação de seu conteúdo.

Também sob o prisma de raciocínio por eliminação, se alcançaria o mesmo resultado: a norma em causa, inequivocamente, nem é de princípio instituidor, tampouco de cunho programático.

Completa o raciocínio – ao mesmo tempo que justifica a classificação – a compreensão acerca da *ratio* da existência de espécie normativa constitucional que admita a restrição de sua eficácia por produção legislativa inferior. Vale nesse particular, a transcrição SILVA (1998:116):

*Se ao Estado compete, como um de seus fins historicamente ínsitos em sua existência, assegurar a ordem pública, tutelar a segurança pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio dos indivíduos, prover a*

<sup>5</sup> Há quem afirme que, em verdade, o objetivo principal perseguido por essa norma era a exclusão das relações entre administrado e Administração do âmbito das relações de consumo – expediente adotado por doutrina e jurisprudência para parametrização dos conflitos envolvendo esses agentes, à vista da anomina em relação ao tema específico.

*defesa nacional contra invasões ou ameaça de invasões externas, manter a integridade de seu território, procurar realizar o bem-estar social, o bem comum, possibilitando a igualdade de oportunidade a todos, certamente que, para consecução desses objetivos, há que ser autorizado pela constituição (nos estritos termos de suas normas), quer por conceitos gerais (como os vistos), quer por lei, a regular o exercício dos direitos e autonomias conferidos aos indivíduos e entidades pelas normas constitucionais, cuja eficácia e aplicabilidade ficam delimitadas ao equilíbrio perseguido pelo Estado, na busca da efetivação da prosperidade da comunidade.*

A situação em comento é clássica: de um lado, o evidente interesse em participação da sociedade na gestão e acompanhamento das atividades da Administração Pública (cujo desiderato final, em verdade, é ao interesse público servir); de outro lado, os limites que não de se sobrepor, no exercício da ponderação de valores, a esse mesmo objetivo de participação, expressos no caso concreto pela referência aos termos do art. 5º, X e XXXIII da própria Carta Federal.

A par dessas circunstâncias, é fato que a regra do art. 37 § 3º do Diploma Base, em alguns aspectos, nada mais faz do que explicitar comandos consagrados igualmente no capítulo dos direitos e garantias individuais, como por exemplo, o direito à informação. Nesse particular, atenta contra à técnica de interpretação constitucional vigente, negar eficácia a direito e garantia fundamental, ao argumento de falta de regulamentação legal.

Exercida a opção, portanto, pelo modelo da subsidiariedade, e existente a previsão constitucional de instrumentos a serem manuseados para o exercício da participação (e por sua relação de continência já estabelecida, o do controle), tem-se já delimitado o modelo jurídico dentro do qual se devam movimentar, Estado e sociedade, na busca do melhor atendimento ao interesse público.

#### **4.3.2 – Invocação do Direito Administrativo Sancionador, e Acompanhamento de seu Exercício como Instrumento de Eficácia do Controle Social**

Situada a importância da sociedade – como agente de execução direta de atividades que se reconheça, sejam por ela melhor geridas, pela proximidade de interesses, do que pelo Estado – quando se cuida de um modelo de atuação de Estado subsidiário, tem-se como noção correlata verdadeiramente instintiva, a relevância do controle social nesse tipo de atividade. Isso porque, quanto menos ativa a presença do Estado – que se presume, tutela o interesse da sociedade – mais evidentemente fica a necessidade de que aquela que originalmente se dizia por ele, Estado, representada, reassuma seu papel no desempenho das atividades de interesse comum. Isso porque se o exercício do poder passa a ser descentralizado na sua maioria, tem-se o Estado menos próximo do dia-a-dia do desenvolvimento de atividades de interesse comum, tornando de outro lado, a sociedade um instrumento mais eficiente – por sua proximidade com o tema – de controle.

Um aspecto todavia, não se pode perder em perspectiva quando se cuida de atividade descentralizada, sujeita a controle popular: nem por isso se terá o apartamento total de parte da Administração Pública em relação ao tema, por duas razões que mais adiante melhor se desenvolvem: primeiro, a opção pela descentralização da execução é um juízo político-administrativo que há de estar sujeito à avaliação por parte do Estado que o formulou, tendo em vista o benefício do mais adequado atingimento de seus objetivos; segundo, a execução defeituosa da atividade descentralizada poderá gerar de parte de seus destinatários – sociedade – uma pretensão de exercício de direito sancionador por parte da Administração em relação ao delegatário da atividade, tema em relação ao qual caberá ao Estado dar a necessária resposta. No que tange à segunda observação, da necessária intervenção do Estado quanto à aplicação de sanções, é de se ter sempre em mente que o uso da força como elemento de coerção à observância do sistema normativo vigente é prerrogativa do Estado, traço característico mesmo de sua atuação; sendo certo que o controle social, em hipóteses que tais, encontrará limites para a sua própria atuação.

Assim, mesmo em se cuidando de Estado pautado pela subsidiariedade, a sociedade – ainda com relação às atividades que se entendeu pudessem por ela ser executadas e administradas – poderá ter necessidade de se valer da Pública Administração para obter a prestação coercitiva que reconduza o desempenho daquela atividade “x” ao real atendimento do interesse público. Há de ter lugar, portanto, em situações que tais, a pretensão da sociedade de aplicação em relação à hipótese, de figura de sanção administrativa, cujos elementos fundamentais são listados por OSÓRIO (2000:56)

*Assim, haveria quatro elementos fundamentais: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); efeito aflitivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se esse tópico, em: a1) privação de direitos preexistentes e a2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico) consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; e) natureza administrativa do procedimento (elemento formal).*

Não parece, todavia, razoável, que tendo se reconhecido a importância do papel da sociedade, especialmente em atividades em relação às quais tenha o Estado se reservado o papel de agente subsidiário; possa-se sustentar que, em verificado algum desvio de execução, tenha o controle social como único instrumento, o mero exercício de um direito de petição, de uma provocação à Administração para a incidência do direito sancionador, retirando-se a partir daí para ver prevalecer novamente o Poder Estatal, que decidiria segundo seus critérios próprios. Essa compreensão caracterizaria uma verdadeira fratura no sistema, do ponto de vista lógico, já que justamente no momento em que mais interessa a atuação da sociedade, por sua vertente de controle – vez que se tem caracterizado o não atendimento ao interesse público pela deficiente atuação do delegatário da atividade – teríamos, depois da mera solicitação de tal atuação, um apartamento da sociedade no que tange às consequências de sua atuação fiscalizadora. Inaceitável essa compreensão,

por sua absoluta contradição lógica com o crescimento da importância do papel da sociedade em atividades descentralizadas. É de se reconhecer, portanto, ao controle social, mais do que a possibilidade de mera provocação ao exercício do direito sancionador; mas sim a prerrogativa de acompanhamento do *iter* percorrido pela Administração Pública na decisão em relação à aplicação (ou não) da sanção administrativa, intervindo no processo, apresentando razões, contraditando aquelas oferecidas pelo interessado direto, e contribuindo para a aferição de sua dosimetria.

Essa prerrogativa oferecida ao controle – parece – é a única forma de harmonização de todo o sistema até o momento já examinado. Senão vejamos.

Primeiro argumento é aquele segundo o qual, em se cuidando – como já se reiterou – de atividade descentralizada no suposto de que a sociedade, melhor que o Estado, teria condições de geri-la, é preciso conferir de forma substantiva os instrumentos necessários a essa gestão, no que se incluem, necessariamente, as medidas corretivas. Mais ainda, para que a medida de sanção atenda adequadamente a seus desígnios, é de se aferir igualmente se ela efetivamente atende àquilo que OSÓRIO (2000:56) denominou **elemento teleológico**, a saber, o caráter repressor à conduta inadequada ou irregular. Observe-se que esse aspecto de repressão à conduta inadequada, a rigor, tem dupla face: é preciso que a consequência à inobservância dos parâmetros de conformidade com o interesse público seja significativa para o infrator – dissuadindo-o portanto de uma reincidência – e que apresente relevância do ponto de vista social, para que os destinatários do serviço saibam, possam sentir que ao seu desatendimento há uma consequência ponderável. Nesse segundo sentido, da aplicação do direito sancionador como uma resposta igualmente à sociedade, é que poderá, sem dúvida, auxiliar o controle social intervindo no processo de formulação do juízo de reprovação. Afinal, a par de explicitar qual o aspecto de desatendimento e qual a consequência para o popular, o cidadão interessado na atividade sob investigação, poderá igualmente a estrutura de controle social envolvida transmitir uma sensibilidade em relação ao juízo social quanto à sanção que se cogite aplicar na hipótese – entra-se, assim, no terreno da definição do que seja atendimento à proporcionalidade na aplicação do direito administrativo sancionador.

Também aqui, útil será a lição de OSÓRIO (2000:171-172):

*Notadamente no direito público, e muito especialmente no manejo de sanções que atingem direitos fundamentais, normas de Direito Administrativo, que tipificam e sancionam categorias de atos ilícitos, revela-se o princípio da proporcionalidade de fundamental importância, seja na adequação típica das condutas às descrições das normas, seja na atenuação dos rigores sancionatórios abstratos, podendo ser efetuada uma correção de intoleráveis distorções legislativas.*

*Saliento que a proporcionalidade não significa apenas uma necessária moderação das penas estatais e dos tipos sancionadores, até porque ao Judiciário não será lícito examinar, à luz desse princípio, se a alternativa eleita pelo legislador era a menos gravosa possível. Ao Judiciário competirá corrigir eventuais abusos, vale dizer, eleição de alternativas*

*ilícitas, excessivamente gravosas. Há um campo de discricionariedade legislativa que permite ao Estado uma livre configuração dos ilícitos, dentro de certos limites. Os interesses sociais podem e devem ser levados em consideração na construção dos tipos sancionadores e na concreção da resposta estatal aos fatos ilícitos praticados pelos agentes.*

Ora, se os interesses sociais constituem elemento a ser considerado, para uma avaliação da observância de parte da Administração Pública ao ideal de proporcionalidade na sua avaliação de conduta supostamente ilícita, tem-se por conseqüência inafastável que é de se reconhecer ao controle social a possibilidade de contribuir para esse processo de concreção, segundo as circunstâncias do caso concreto, da estrutura normativa aplicável.

Por tudo isso, mais do que requerer a sanção, o controle social há de ter a si assegurada a possibilidade de acompanhar o processo decisório em relação à sua aplicação, coadjuvando o detentor do poder de coerção na definição adequada – proporcional – de qual deva ser a medida de exercício dessa prerrogativa.

Nem se diga que com essa proposta, esteja se pretendendo transferir à sociedade o exercício em si do poder de polícia (muito embora em tempos de evolução do conceito de papéis de Estado e de sociedade, isso talvez não devesse despertar assim tanto desconforto). Isso porque, na verdade, o que se está sugerindo é uma participação **em regime de colaboração**, do agente de controle social, que poderá subsidiar o processo decisório, como muito já se disse, com elementos de informação técnica, ou considerações originárias diretamente da sociedade, supostamente desatendida ou mal atendida na hipótese. Assim, a decisão final, e a imposição da conseqüência sancionadora, na hipótese, remanescerá no âmbito da Administração Pública, mas não sem um partilhamento, até, de esferas de responsabilidade.

Segundo argumento em aval à tese da indispensável participação do agente de controle social no processo decisório também com relação à aplicação do chamado direito administrativo sancionador, relaciona-se à natureza da decisão administrativa adotada anteriormente, quando da opção pelo desenvolvimento de atividade de interesse público em regime de cooperação. Já se teve oportunidade de sustentar que a descentralização de determinadas atividades expressa uma opção político-administrativa que há de estar necessariamente submetida aos princípios impositivos à Administração Pública. Assim, não há como se reconhecer **eficiente** a opção de descentralização, sem se reconhecer àqueles envolvidos no seu acompanhamento e fiscalização; a possibilidade concreta de prover conseqüências ao desatendimento ao interesse público na execução da atividade descentralizada. Fracionar a opção político-administrativa de descentralização, promovendo-se a transferência da atividade para o âmbito externo à estrutura do Estado, mas trazendo as conseqüências de seu controle novamente para dentro da Administração, com exclusão de seu parceiro (sociedade) é um atentado à eficiência, já que o Estado se despiria dos encargos relacionados ao acompanhamento da atividade, mas manteria no seu exclusivo âmbito uma providência que é necessária conseqüência desse mesmo acompanhamento, a saber, a imposição de sanções decorrentes do seu mau

desenvolvimento. Jamais se poderá reconhecer como eficiente essa opção, já que por certo, dar conseqüência à má-execução de atividade descentralizada pressupõe um conhecimento da realidade de seu desempenho no dia-a-dia que o Estado, sozinho, nessas situações, evidentemente não dispõe.

Terceiro argumento em relação à tese inicial, firma-se na convicção de que reconhecer ao controle social uma participação mais ativa no que tange ao processo de formação da decisão quanto ao exercício do direito sancionador significa também, tutelar igualmente à isonomia – já que se poderá indicar quais as nuances de fato e de direito que aproximam ou desigalam situações concretas. De outro lado, também será a presença dos agentes de controle social nesse processo de tomada de decisão com relação à aplicação de sanções que permitirá não aplique a Administração parâmetros mais favoráveis em situações em que com essa conduta, se possa ter melhor atendido o interesse do aparato estatal – não, por certo, o interesse público... Esse é um tema que merece desenvolvimento em separado, o que se passa a fazer.

#### **4.3.3 – Controle Social no que tange ao exercício do direito administrativo sancionador, como instrumento de garantia de juridicidade e isonomia na atuação da Administração Pública**

A compreensão clássica de controle social, e de seu potencial de aplicação, normalmente se relaciona a situações em concreto, em que se tenha verificado um desvio de conduta de qualquer natureza – falha de execução, ou vício mesmo de legalidade – cuja correção se esteja pretendendo seja exercida pela Administração Pública. Essa leitura de qual seja o papel a se reconhecer aos instrumentos de controle, normalmente remete aquele que em relação à pretensão se manifesta, a um juízo de pertinência subjetiva, ou seja, a uma aferição da existência de um interesse legítimo, por assim dizer, em postular aquela providência. Assim, verifica-se o requerente é interessado – direta ou indiretamente no tema que se está discutindo – como verdadeira condição de admissibilidade do exercício do controle. Nessa linha de entendimento, por certo não seria admissível que um organismo no exercício do controle social – uma ONG, por hipótese – diante de uma decisão relacionada à aplicação de direito administrativo sancionador, que reconheceu inadequada a conduta do agente “A”, executor de atividade de interesse público, pretendesse a extensão do mesmo tratamento em relação ao agente executor “B”, de idêntica atividade de interesse público, envolvido na mesma sorte de comportamento. Essa linha de visão restritiva em relação ao potencial de alcance do controle social parece não tenha mais lugar no atual estágio de desenvolvimento do direito pátrio.

Afinal, aquilo de que se cogita em situações que tais, é não de uma relação entre o requerente (aquele que exerce o controle social) e o agente de execução de atividade de interesse público “A” ou “B”; aquilo de que se cuida em situações desse jaez é tutela ao princípio da isonomia. Afinal, as situações de mesmo perfil fático, sujeitas ao mesmo universo de regras jurídicas, há de resultar – também em princípio – o mesmo tratamento por parte da Administração Pública. Verificado o

tratamento diferente, mais do que o interesse individual eventualmente titularizado por um ou outro dos agentes executores da atividade de interesse público, o que há de prevalecer é o parâmetro igualador da isonomia, vez que este se impõe à Administração.

Assim, a relação que se estabelece em situações que tais, na verdade, é entre controle social e Administração, tutelando a observância do princípio da juridicidade, ao qual evidentemente se relaciona qual gêmeos siameses, o ideário de isonomia. Vale uma pequena digressão conceitual, para bem se situar a tese ora sustentada.

Não constitui mais novidade, do ponto de vista doutrinário, que o antigo conceito de princípio da legalidade não contém mais abrangência suficiente para albergar, na íntegra, o valor que ele pretenderia tutelar. Ao contrário, cunhada ainda sob os eflúvios do positivismo jurídico, a expressão parece pretender reduzir os limites impostos à Pública Administração à observância da lei na sua forma externa, desvinculada de quais sejam os verdadeiros valores que aquela enunciação literal tinha em mente, em verdade, proteger.

Por certo, com a evolução do próprio Direito Constitucional; e à vista da constatação de que, mais do que os preceitos eventualmente expressos em um Texto-Base, é de se ter em consideração os princípios que tenham sido adotados nesse processo de composição dos conflitos inerentes à organização do Estado; não haveria como se ter ainda por aceita a compreensão clássica do princípio da legalidade imponível à Administração Pública. Até porque, se sua inspiração original, por certo, era de cunho limitador – exigia-se do Estado a observância da legalidade, como técnica de coibição de abusos por parte dessa estrutura em relação aos destinatários de sua atuação – não é menos claro que essa preocupação de proteção em relação aos eventuais abusos deveria compreender igualmente aos princípios; que justamente por traduzirem os conceitos fundantes da estrutura de organização do Estado, hão de se sobrepor em toda a atuação dessa entidade. Legalidade, portanto – para usar da expressão de Canotilho (2000:256) é o terreno da “...vinculação jurídico-constitucional do Poder Executivo.”

Assim é que as exigências de segurança jurídica e proteção da confiança dos cidadãos, hoje transpassam em muito o conteúdo literal que antes se reconhecia ao princípio da legalidade – até em razão da mutabilidade mesmo das coisas, em plena era do conhecimento. É de se cogitar, portanto, para que se possa ter a atuação da Administração Pública por consentânea com os propósitos realmente prestigiados pela sociedade, da dimensão global do ordenamento jurídico – e não da regra específica, individual de conduta. Surge então o conceito de juridicidade, que por sua maior amplitude, melhor retrataria o que se espera da Administração Pública no desempenho de seu mister.

Indispensável à compreensão do tema em sua verdadeira dimensão, o recurso à lição de ROCHA (1994:83) que demonstra a inter-relação entre a atividade legislativa e a função administrativa em sistema jurídico que tenha por postulado a juridicidade:

*A relação de juridicidade administrativa implica, pois, em que o Direito tem que ser o mesmo, seja no momento em que se põe pela norma,*

*quando ele se positiva pelo Estado, seja quando ele é concretizado em seu conteúdo, transformando-se em ação de Direito (Administração) o que inicialmente é uma formulação de Direito (Legislação).*

*Esta relação que identifica o Direito em sua estática (legislação) e em sua dinâmica (administração) é que confere unidade e harmonia ao comportamento do Estado.*

Juridicidade, portanto, a par de implicar uma técnica mais eficaz de contenção do poder estatal contra a prática de abusos – vez que cogita de princípios e preceitos – constitui ainda um mecanismo de harmonização entre o desempenho das funções legislativas e administrativas, conferindo uma certa organicidade à atuação do Estado.

É certo que o conceito de juridicidade, todavia, não será suficiente para coibir os eventuais abusos por parte do Estado. Isso porque, mais do que aplicação do sistema normativo vigente – princípios e preceitos – na operação lógica acima delineada por ROCHA (1994:83), é preciso que se tenha essa mesma concretização realizada segundo um parâmetro de igualação jurídica, que cogite ainda da desigualação que é própria dos homens e da vida em sociedade. Assim, juridicidade no seu sentido pleno, de verdadeira operação do Direito, só existirá quando ele for adequadamente utilizado como instrumento de correção jurídica das desigualdades de fato nas situações em concreto. Inapartáveis, portanto, juridicidade e isonomia, simplesmente porque a ausência de um dos dois traços constitui a negação de fato do outro. Isso porque, o atual estágio de desenvolvimento da compreensão relacionada ao princípio da igualdade, como bem sustenta ROCHA (1994:39), alcança já o conceito de igualdade no Direito, assim explicitado:

*...valendo então o significado de que ao Direito compete promover a igualação dos iguais e o tratamento diversificado apenas daqueles que se diversificam segundo critérios de Justiça racionalmente postos e suficientemente motivados. Amplia-se, então, a esfera de obrigações do Poder Público, porquanto pretende-se que o Direito seja pensado, elaborado e aplicado como instrumento realizador do princípio, que deixa de ser estático ou passivo para se constituir num princípio dinamizador de um Direito que somente será legítimo à medida que atenda e concretize a igualdade justa na sociedade.*

Complementares, portanto, os conceitos de juridicidade e igualdade: definido o *modus* segundo a juridicidade de tratamento de um determinado tema, esse mesmo modelo há de reger as situações de fato de mesmo cunho, sem o que se estaria empreendendo a uma desigualação sem suporte constitucional.

O problema, todavia, reside no fato de que – normalmente – não é esse o comportamento adotado pela Administração, seja no exercício de ofício da auto-tutela, seja quando ela decorra de provocação de um virtual interessado ou dos instrumentos de controle social. Ao contrário, não são poucas as hipóteses em que uma determinada situação em concreto merece uma atuação corretiva desenvolvida pela Administração, subsistindo incontáveis outras de mesmo perfil, sem merecer idêntico tratamento.

E aqui, finalmente se retoma o tema da importância/participação do controle social na correção desses eventuais desvios. Seria possível reconhecer à sociedade – por um de seus cidadãos, ou representada por uma entidade de qualquer natureza – legitimação para provocar a correção, por intermédio, evidente, do exercício de autotutela, de eventuais desvios de percurso materializados pela Administração Pública em relação a um determinado tema no que tange à aplicação de sanções?

A resposta, parece, à essa altura, há de ser necessariamente positiva, porque quando se cogita de exercício de controle social, necessariamente o interesse que se está cogitando é da sociedade – e não de uma determinada organização. Assim, **em existindo interesse público, é de se reconhecer necessariamente a legitimação para intervir, porque o titular do interesse público, evidentemente é a sociedade.** E por certo, há interesse público quando se cogita da aplicação de um dos princípios fundantes, conformadores da Administração Pública, a saber, o princípio da isonomia.

Alguns aspectos, todavia, é de se esclarecer, para que bem se compreendam os exatos limites da tese que se vem defendendo.

A aplicação da isonomia, por certo, é tema de grande complexidade, é há de ser vista com as cautelas pertinentes, sob pena de subverter-se. Assim, até o momento, veio sendo sustentada a tese de que, de vez que a observância ao princípio da juridicidade – e por via de consequência, da isonomia – é cogitação evidentemente de interesse público; e de vez que o exercício do controle social tutela diretamente, por intermédio de estruturas representativas da própria sociedade, ao interesse público; seria possível a invocação, por intermédio do controle social, da aplicação necessária de tratamento isonômico (quer isso represente uma agravação de situação individual, quer represente um favorecimento) em situações de fato assemelhadas e sujeitas à mesma disciplina jurídica. Para que essa assertiva não sofra por sua vez, distorções na sua aplicação, é preciso deixar claro que ela se faz sustentada na premissa de que essa atuação de aplicação corretiva da isonomia se faça **no exercício do controle social**, e não por intermédio de indivíduo ou entidade que esteja, em verdade, perante a Administração Pública, postulando providência de cunho individual.

Voltemos à técnica da exemplificação, para clarear o que se tem sustentado. Suponhamos que na área de direito ambiental, numa determinada região da cidade – mais remota, e por isso menos sujeita a fiscalização – se tenham instalado 5 pequenas indústrias, todas do mesmo ramo, com basicamente o mesmo tipo de instalação e maquinário, todas sem a devida licença ambiental. Por *fas* ou por *nefas*, a Administração, informada do ocorrido, promove a interdição das indústrias “A” e “B”, sem desenvolver contudo, qualquer providência de coerção de relação às indústrias “C”, “D” e “E”. Diante dessa situação de fato, suponhamos agora sejam apresentados à consideração da Administração Pública: o requerimento “1”, formulado pela indústria “A”; e o requerimento “2”, formulado pela Associação em Defesa do Meio Ambiente. O requerimento “1” pretende, ao argumento de necessária isonomia na atuação da Administração Pública, valor de interesse público igualmente e que há de ser por ela tutelado, a desinterdição do estabelecimento “A”, vez que os demais

“C”, “D” e “E”, não obstante a igualdade de condições, não sofreram qualquer embaraço nas suas operações. Já o requerimento “2”, também ao argumento de isonomia, pretende a interdição de “C”, “D” e “E”. Duas postulações, portanto, ambas ao argumento de isonomia, supostamente tutelando o interesse público. Como tratá-las, segundo a linha de raciocínio que se veio até o momento declinando?

O requerimento “1” pretende a aplicação, em verdade, como se viu, de uma isonomia que prestigie à negação da juridicidade. Deixar livre ao funcionamento todas as indústrias ilegais, porque 2 foram atingidas pela coerção de Administração, mas 3 não o foram, é buscar a igualação na ilegalidade – o que evidentemente, não só não atende verdadeiramente ao interesse público, como não é juridicamente aceitável. O interesse público reside, na verdade, na tutela da juridicidade – e não no seu afastamento. A par disso, a isonomia só admite invocação, igualmente, para favorecer à juridicidade; existe sem dúvida uma relação de instrumentalidade entre um princípio e outro – a isonomia só ganha significado e importância porque é exigível um tratamento segundo a juridicidade, que há de ser igualmente ministrado a todos. Ora, nada disso se vislumbra no requerimento “1”, não obstante seus termos pretendam dar a parecer se cuide de tutela do interesse social. Fato é que, a rigor, o que neste requerimento “1” se pretende não é o exercício propriamente de controle social – já que não há, como já afirmado, interesse público na generalização da ilegalidade – mas sim, a tutela de um interesse (até, aparentemente, não muito legítimo) de igualação na ilegalidade, interesse ao qual evidentemente não se pode inclinar a Administração Pública.

Já o requerimento “2” cuida, evidentemente, de exercício de controle social. Afinal, empreendido a um equacionamento da situação de fato pela Administração, cominando-se a interdição do estabelecimento, restaram poupados os estabelecimentos “C”, “D” e “E”, em aparente contradição ao princípio da isonomia. Por certo, constitui interesse público que todas as edificações industriais que operem sem o devido licenciamento ambiental mereçam igual tratamento, observadas as peculiaridades de fato. Assim, tem-se na hipótese legítimo exercício de controle social – mesmo que nele se cogite de vir a Administração a inflingir medidas coercitivas em relação a outrem – vez que na hipótese proposta, a igualdade estará (em tese) no tratamento uniforme<sup>6</sup>, ainda que esse implique a aplicação da medida extrema da interdição. Se esse for o instrumento de recuperação da isonomia, é de fato a providência de que a Administração há de cogitar.

Observe-se que a postulação apresentada no requerimento “2” poderá vir a merecer – ou não – atendimento, já que em se cuidando de isonomia, pode ainda a Administração vir a declinar elementos de diferenciação entre as situações de fato, que não fossem do público conhecidos, e que seriam suficientes a autorizar o tratamento diferenciado. O que se pretendeu demonstrar foi que a isonomia pode ser invocada como razão de exercício de controle social, mesmo que para fins de aplicação

<sup>6</sup> A referência a que a igualdade estará em tese no tratamento uniforme se faz porque é sabido que podem existir circunstâncias de fato ou de direito, ainda não explicitadas, que possam modificar em concreto, essa compreensão do que seja igualdade.

de direito administrativo sancionador em relação a terceiro com quem o requerente não detenha, necessariamente, qualquer relação jurídica direta.

O ponto nodal, portanto, para que se afira a admissibilidade de uma postulação de equanimidade de tratamento articulada por alguém que se diz no exercício de controle social, é **verificar se a postulação que se apresenta é compatível** – em tese, como sói acontecer em matéria de análise de legitimação – **com a tutela do interesse público**. Se não, evidentemente se tem descaracterizado o suposto exercício de controle social, e a análise da postulação há de se dar segundo os parâmetros dos requerimentos ordinariamente apresentados à Administração Pública para fins de tutela de interesse individual.

E qual é o conteúdo, do ponto de vista prático, dessa diferenciação que se está propondo, ou seja, ter-se a postulação por mero exercício de direito de petição destinado a tutelar interesse individual? Primeira conseqüência – e que mais se destaca – diz respeito à definição dos limites de legitimação, muito mais dilargada quando se cuida de defesa de interesse público (exercício de controle social, portanto), e limitada à necessidade de evidenciação da existência de um direito individual a tutelar, nas demais hipóteses. Segunda diferenciação – igualmente importante – dirá respeito aos limites da participação do indivíduo, no que tange ao desdobramento de sua postulação. Já se indicou ao longo do desdobramento do presente trabalho, que em matéria de exercício de controle social (e portanto, de tutela do interesse público), é de se reconhecer um potencial de participação maior, igualmente, admitindo-se uma intervenção do ponto de vista de instrução, postulação e contradita, muito maior. Evidenciado, de outro lado, que o requerimento cogita tão-somente de exercício de direito individual, é de se ter por redimensionada essa participação potencial – que continua possível, já que existe na hipótese uma relação administrado(individual)-Administração, que há de ser solvida com a edição de uma decisão. A diferença está em que a participação do cidadão, na defesa do interesse individual, é menos qualificada do que a participação em defesa do interesse público, estando a exigir da Administração-decidente, uma outra postura na análise do requerimento.

Ainda para clarificar como se veja diferenciada a demanda de exercício de controle de parte da Administração Pública, passa-se agora a um outro exemplo, mais complexo. Suponhamos uma empresa de veiculação de publicidade em painéis e outros instrumentos expostos em via pública. Mais uma vez, duas empresas (“X” e “Y”), que exploram o mesmo tipo de engenho publicitário, na mesma região, vêm a merecer de parte da Administração-fiscalizadora, tratamento diferenciado, tendo sido aplicado em relação à empresa “X” uma restrição quanto à dimensão do engenho publicitário que possa ser expostos, o mesmo não se exigindo da empresa “Y”, que mantém seus *outdoors* sem qualquer intervenção. Vamos supor que a empresa “X”, diante desse quadro de fato, pretenda da Administração Pública a aplicação em relação à empresa “Y” do mesmo tratamento, ao argumento de que a limitação que lhe foi imposta implica grave restrição no seu potencial de faturamento, limitação essa que há de ser imposta à outra empresa também. Ora, a base da postulação da empresa

“X” repousa em interesse pessoal, individual, qual seja, preservar a sua condição de competitividade no mercado de exploração de engenhos publicitários, mantendo-se no mesmo nível que sua competidora “Y”. Não se vislumbra na hipótese – embora até, remotamente, a igualdade de condições de competição diante do mercado pudesse ser identificada como um valor de interesse público – esteja a empresa “X” postulando em defesa do interesse público, pelo que, seu requerimento há de ser tratado como exercício de direito individual de petição ou reclamação.

Importante destacar nessa linha de compreensão, que está-se situando o principal elemento de decisão na **natureza** do interesse que transparece tutelado pelas razões declinadas no requerimento administrativo. Isso significa dizer que até mesmo o requerimento oferecido por um indivíduo – e não por uma associação ou ONG – pode articular verdadeiro exercício de controle social. A questão fundamental, portanto, não é de cunho subjetivo – quem formula a pretensão – e sim de cunho material – qual a pretensão submetida à apreciação da Administração Pública. Isso significa dizer que ao menos, em sede administrativa de composição de conflitos, é possível reconhecer um espectro de legitimação para o exercício do controle social muito mais amplo do que aquele assinalado para a sede jurisdicional – o que parece a solução mais adequada com o sistema como um todo, já que se a Administração Pública pode corrigir seus atos de ofício, no exercício da autotutela, é de se reconhecer um amplo espectro de agentes aptos a provocar esse mesmo exercício, e determinar portanto, no âmbito do Estado, o exercício dessa readaptação de seus parâmetros de agir.

Para completar o quadro de compreensão, cabe ainda figurar que em uma determinada situação concreta, uma empresa/pessoa tenha formulado – a título de defesa de interesse individual, claramente declinado ou não, a solicitação de correção de um suposto desvio de procedimento de parte da Administração Pública, e esta verifique, ao longo do processamento, que existe na hipótese uma questão de verdadeira defesa do interesse público a ser enfrentada. Mais uma vez o exemplo: dois indivíduos contendam em relação a uma determinada licença para construção na área em torno de um manguezal, por hipótese, ao argumento de que a edificação autorizada empreender por “A” determinará um sombreamento da propriedade vizinha contra o qual “B” vem a reagir. Pois bem; na análise desse evidente conflito de interesses individuais, a Administração se dá conta que a rigor, a manutenção da regulamentação edilícia posta ao local, nos exatos termos em que está, pode gerar esse efeito de sombreamento em larga extensão do manguezal, gerando por consequência ameaça na preservação dessa espécie vegetal, e portanto, um risco do ponto de vista ambiental. Qual a melhor forma de tratamento, à vista dessa constatação de que uma situação que envolvia um aparente conflito de interesses individuais envolve, na verdade, um relevante tema de interesse público?

Considerando que se está admitindo que o espectro de participação no debate há de ser diferenciado, à vista da natureza dos interesses envolvidos, a melhor alternativa de condução será que destaque a Administração o tema verificado como

de interesse público, processando a esse em separado, com todas as oportunidades de intervenção dos grupos sociais interessados, e com toda a divulgação que o tema requer. Ao mesmo tempo, em paralelo, nos autos originalmente constituídos para o enfrentamento dessa questão, será de se enfrentar o conflito de interesses individuais envolvendo “X” e “Y”. Com essa estratégia, não se prejudica a discussão individual por conta do debate mais amplo relacionado ao tema de interesse público. É certo que essa orientação pode – eventualmente – resultar em uma decisão para o conflito de interesses individual (que tende a ser solucionado com maior rapidez) que depois não guarde absoluta linha de harmonia com a definição da questão maior, que envolve interesse público. Todavia, esse é o dilema permanente do administrador: as relações em sociedade não são estáticas, e nem sempre as decisões podem restar sobrestadas, até que se resolvam todas aquelas que possam ser prejudiciais lógicas à primeira. Fato é que cada hipótese concreta haverá de merecer a avaliação acerca de qual o valor a prevalecer: a necessidade de composição do conflito individual, fazendo cessar o estado de litigiosidade e a incerteza que pauta, à essa altura, as relações jurídicas; ou o interesse de preservar uma determinada unidade lógica entre as decisões da Administração Pública, resultando em sobrestamento da decisão individual até o equacionamento definitivo do tema geral.

Em linhas gerais, é fato que essa proposta de compreensão com relação aos limites da legitimação para o exercício do controle social, especialmente no que tange à aplicação do princípio da isonomia e às decisões relacionadas ao chamado direito administrativo sancionador, vai de encontro ao ideal de ampliação desse instrumento valiosíssimo de compartilhamento do exercício da função administrativa. Por certo, exigirá uma visão sob nova perspectiva do tratamento das postulações oferecidas em face da Administração Pública, mas não reside nisso o maior atrativo da ciência do Direito? Esse desafio de superação da decisão administrativa segundo fórmulas pré-estabelecidas, traduzidas no direito positivado, em verdade é um momento de importante resgate da função do administrador público, que deixa de ser o mero aplicador de comandos pré-existentes, para assumir o papel de agente de valoração dos interesses envolvidos em cada situação de conflito, para identificar o que seja individual e o que seja público, conferindo a cada qual o tratamento técnico que lhe seja devido.

#### **4.3.4 - À guisa de conclusão em relação à prerrogativa reconhecida ao controle social de fiscalizar a aplicação do direito administrativo sancionador**

Não resta dúvida que a proposta que se apresenta, de uma participação ativa dos mecanismos de controle social no processo de formação da decisão sancionadora de parte da Administração Pública, constitui prática muito diferenciada da hoje em voga. Todavia, inegável que essa formulação guarda absoluta linha de harmonia com o ideário de transparência do Estado – especialmente, em área que guarda estreita relação com o interesse social, que teria sido, na hipótese em concreto, desatendido,

fazendo surgir por consequência, a pretensão sancionadora. Conhecer as razões da imposição da penalidade, e da sua mensuração, é tema relevante para a sociedade, seja no que tange ao conhecimento da resposta empreendida pela Administração Pública ao seu interesse violado, seja para a compreensão de quais os mecanismos pelos quais esse tipo de juízo é formulado.

Essa segunda linha de benefícios é extremamente relevante para um processo de, por assim dizer, amadurecimento social; em que os grupos de controle possam compreender melhor quais sejam os limites impostos à atuação do aparato estatal por força de outras garantias como as do devido processo legal, do direito de defesa etc., etc.. Essa visão sob dupla perspectiva permite que aos poucos a sociedade venha a conhecer – e concordar, ou divergir, ou propor – quais são os caminhos de atuação da coerção por parte da Administração Pública. É comum que a mídia (extremamente desinformada em matéria dos mecanismos de atuação postos ao Poder Público) apresente o agir do Estado como lento e inepto ao atendimento dos interesses da sociedade, sendo de todo recomendável possa a sociedade, por conhecimento dos mecanismos imponíveis de atuação, empreender à sua própria crítica em relação a esse discurso. Afinal, os mecanismos de limitação da atuação coercitiva do Poder, é preciso ter sempre em mente, embora possam parecer obstáculos inaceitáveis em uma determinada situação, têm por raiz lógica a prevenção contra atuação abusiva do poder em face da sociedade: evitar que a criatura venha a se voltar contra o criador.

É certo que à falta de um exercício mais intenso da cidadania nesse sentido, muitas serão as postulações equívocas a serem oferecidas ainda à Administração. O terreno é fértil igualmente para a exploração política e outros eventuais desvios de percurso, exigindo de parte do administrador segurança técnica e ponderação no lidar com postulações relacionadas ao chamado exercício do controle social. Mas o mesmo se pode dizer em relação a um sem-número de práticas relacionadas ao Estado Democrático de Direito, sem que por isso se cogite de delas abrir mão. Assim, da mesma forma que os hoje – lamentavelmente – freqüentes escândalos envolvendo a parlamentares não nos fazem cogitar do fechamento do Congresso, as dificuldades relacionadas ao adequado exercício do controle social não podem inspirar a restrição desse instrumento poderoso de participação da sociedade na formulação e concretização do atendimento aos seus próprios objetivos, seja pela execução das atividades de seu interesse – como cogitado no item 4.2 deste trabalho – seja pelo auxílio no exercício da atividade coercitiva quando identificado o desvio de percurso.

## CAPÍTULO 5 CONCLUSÃO

O tema do exercício do controle da Administração Pública, conforme mencionado e demonstrado ao longo dos capítulos anteriores, constitui hoje foco de atenção de todos aqueles que almejam o aperfeiçoamento do Estado; um estreitamento entre as expectativas da sociedade e a linha de atuação que venha esse mecanismo

institucional elegendo como própria à tutela do interesse público. A relação entre participação, controle, transparência e boa governança vem de ser destacada como um dos pilares propostos à reflexão no âmbito da União Europeia – seio hoje das mais inovadoras propostas de *modus* de relação entre cidadão e os mais variados níveis de poder pelo ineditismo mesmo desse organismo internacional – que em recente documento denominado GOVERNANÇA EUROPEIA: UM LIVRO BRANCO (2001:11-12), divulgado em Bruxelas em 25 de julho de 2001, que assim se expressa:

*São cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente Livro Branco: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local. São particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos desafios salientados no capítulo anterior.*

· **Abertura.** *As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.*

· **Participação.** *A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.*

· **Responsabilização.** *É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.*

· **Eficácia.** *As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.*

· **Coerência.** *As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada*

vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Cada um destes princípios é importante por si só. No entanto, não podem ser postos em prática através de acções separadas. Actualmente, a eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação. A aplicação destes cinco princípios reforça os da **proporcionalidade e da subsidiariedade**. Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos.

A União também está a mudar. As suas tarefas abrangem agora a política externa e a defesa, a migração e a luta contra a criminalidade. A União alarga-se para incluir novos membros. Já não será apenas avaliada em termos da sua capacidade para eliminar as barreiras ao comércio ou para realizar um mercado único; actualmente a sua legitimidade depende da participação e do empenhamento. Tal significa que o modelo linear em que as políticas são da exclusiva responsabilidade dos dirigentes deverá ser substituído por um círculo virtuoso, baseado nas reacções dos interessados, nas redes e na participação a todos os níveis, desde a elaboração das políticas até à sua aplicação.

Como se vê, em pouco se diferenciam os parâmetros de atuação identificados como desejáveis para o Estado, seja nos países do bloco ainda em desenvolvimento, seja nos integrantes da União Europeia. E se os objetivos finais se aproximam, da mesma maneira o fazem as dificuldades: formam um sentimento de pertencimento em relação ao Estado e ao papel da sociedade nas decisões que por ele, em nome desta última são adotadas; criação de uma cultura de participação; formação de uma consciência cidadã que mova o administrado, isoladamente ou por grupos sociais organizados, a darem sua contribuição material ao adequado funcionamento da Administração Pública. Esse parece, inequivocamente, o desafio do milênio – e que pela perspectiva trazida pelo documento citado da União Europeia, não pode ser tratado com aquele vezo depreciativo que se costuma verificar vez ou outra, de que o nosso País, ou o nosso povo, especialmente, não se preste a esse tipo de

participação, não se interesse por seus próprios destinos. A tarefa – tão importante quanto árdua – de despertar e municiar a sociedade ao desempenho do papel que ela mesma julga hoje relevante desempenhar, está posta em todo o mundo: ao menos, em todos os países em que o Estado Democrático de Direito, mais ou menos consolidado, já permite ter lugar esse tipo de indagação<sup>7</sup>.

Defendeu-se no presente trabalho, a importância do exercício (ou intensificação desse exercício) de controle social em duas áreas específicas de atuação da Administração Pública: as opções discricionárias por ela adotadas, e a aplicação do chamado direito administrativo sancionador, seja no que tange ao acompanhamento das decisões relacionadas a este último, seja no que tange à observância do princípio da isonomia na sua aplicação. Todas essas formas de exercício de controle social estão intimamente relacionadas a um determinado nível de *expertise* técnica, que será indispensável deter para que se possa em concreto, mais do que policiar à Administração; auxiliá-la a dotar o melhor caminho técnico em tempos em que a evolução em determinadas áreas do conhecimento, em especial, se dá em velocidade vertiginosa, muitas vezes muito superior àquela que os quadros da Administração Pública conseguem acompanhar. Assim, cogita-se de uma participação social mais qualificada, que agregue valor à atuação da Administração Pública, num processo recíproco de colaboração e aprimoramento. Dir-se-á: mas se a participação social comum, ordinária, em temas muito menos complexos, já é difícil de se alcançar, que dirá aquela que exija uma qualificação especial de seus atores... Essa visão parece seja equívoca.

As instâncias tecnicamente mais qualificadas da sociedade tendem a ser, por certo, mais esclarecidas no sentido geral da expressão. Assim, percebido por esses segmentos que a Administração Pública esteja aberta a esse processo de colaboração mútua, de aperfeiçoamento recíproco, é mais provável nesses mesmos nichos surja o interesse no exercício do controle, porque é justamente nesse universo de pessoas que se sabe qual o nível de determinação que uma boa opção técnica pode ter na qualidade do resultado. É justamente a qualificação técnica de determinados segmentos que tende a ser um elemento facilitador no sentido de que, identificada a sinalização pelo anseio do aparato estatal em trocar experiências e conhecimento na busca do melhor atendimento ao interesse público, dê-se a cogitada troca, em favor da sociedade como um todo, e da atividade técnica especificamente considerada, que será desenvolvida com a contribuição aperfeiçoadora dos representantes da área.

Cabe, portanto, à Administração Pública – sem dúvida – o primeiro gesto de aproximação. Mas aqui se cogita de um gesto efetivo, eivado de transparência – a

---

<sup>7</sup> Sempre é importante lembrar que não obstante todo o desenvolvimento já alcançado pela humanidade nestas últimas décadas, encontramos ainda no mundo, países onde o aparato estatal, antes de se dedicar a este tipo de cogitação, decide sobre a moral e os costumes do seu povo, a todos oprimindo, em nome de Deus, nas suas múltiplas representações na cultura mundial...

que tantas vezes se referiu ao longo dessas páginas, justamente por seu papel fundamental como instrumento de alcance desse intercâmbio que há de resultar do bom exercício do controle social.

Aproximam-se Administração e sociedade, no sentido mais amplo da palavra, com potencial gerador de maior número de benefícios, quando efetivamente se dá a conhecer de que ordem de relações jurídicas, de que cenário de fato está realmente cogitando o Estado. Disponibilizar materialmente informações para viabilizar o controle é elemento fundamental para que essa atividade possa ser realmente desenvolvida, de maneira hábil à geração máxima de benefícios. Nessa linha de atuação pode já ter participação decisiva, os mecanismos institucionais de controle – interno e externo – que justamente por seu maior conhecimento dos modos de atuação da Administração Pública, têm como identificar aquelas hipóteses em que a transparência não esteja sendo exercida de forma a propiciar, verdadeiramente, o exercício do controle. As hipóteses em concreto, como se sabe, são muitas: publicações sumárias, sem indicação do conteúdo da decisão ali pretensamente dada a público; informações parciais, que não permitem compreender o problema como um todo para avaliar-se a diagnose empreendida pela Administração Pública, e por conseqüência, a minha de solução eleita; e tantas outras distorções originárias ainda daquela concepção segundo a qual se o interesse público foi confiado à tutela do Estado, é ele – e somente ele – o melhor juiz de qual seja a conduta harmônica com esse desiderato. Intervir nessas hipóteses é providência que resta inequivocamente autorizada ao controle externo (art. 71, IX e XI da Carta Federal) bem como aos mecanismos internos à Administração responsáveis também pela fiscalização (art. 74, I e II do Diploma Maior). Cabe exercer essa competência, num processo de reforço da transparência, e de viabilização do exercício eficaz do controle social – que como já se sustentou, por vezes complementar a atividade dos mecanismos institucionais já mencionados.

Segunda vertente de atuação que parece despontar, para os mecanismos institucionalizados de controle interno e externo, é justamente essa aproximação entre sociedade e Administração Pública sob esta ótica da fiscalização. É natural que aquelas estruturas que já desenvolvem em relação à Administração Pública, a função de controle – e que sabem portanto, quais as dificuldades materiais no exercício dessa atividade – possam partilhar com os novos atores no processo de aferição da adequada atuação do Estado, seus métodos, que poderão por sua vez também, ser objeto de avaliação e eventuais contribuições críticas. Quais os mecanismos, portanto, usualmente utilizados para a fiscalização da atividade da Administração Pública? Como se diferencia o trato da atividade preventiva do da atuação corretiva? Quais os valores envolvidos, eventualmente, na avaliação controladora da atividade da Administração – e a referência aqui a valores não é no sentido financeiro, mas no de parâmetros postos ao Estado com maior ou menor relevância, e que tenham de ser ponderados em cada situação em concreto...

Qual a diferença substancial entre o controle na área da iniciativa privada, e o controle do desenvolvimento de atividade de interesse público? Esses são elementos de informação fundamentais à formação de uma consciência cidadão de qual seja o

papel, e quais os instrumentos disponíveis ao exercício do controle social, que parece devam ser partilhados por aquelas estruturas de competência que hoje já desenvolvem esse tipo de atividade.

A linha de conduta acima sugerida – da participação das estruturas de controle já institucionalizadas nesse processo de formação da consciência de fiscalização da sociedade – parece recomendável sob duplo aspecto: de um lado, temos evidentemente o aspecto da especialidade: quem conhece o tema controle, explanaria como ele pode ou deve ser exercido em relação à Administração Pública, consideradas as particularidades dessa mesma estrutura. Existe um segundo aspecto, todavia, que recomenda também essa solução, a saber, ofertar-se à sociedade uma *second opinion* em relação aos métodos e formas de que se vale a Administração Pública. Essa assertiva vale um pouco mais de desenvolvimento.

Quando se recomenda a utilidade das estruturas institucionalizadas de controle, de colaborarem no processo de formação desses agentes da sociedade que possam ser incumbidos da mesma função, nem por isso se está – evidentemente – excluindo a participação da própria Administração Pública nesse mesmo movimento. Afinal, se a transparência é instrumento de garantia da atuação potencial da fiscalização, por certo cabe ao Estado dar a conhecer seus métodos e razões de agir. É de se esperar portanto que a Pública Administração igualmente se envolve na qualificação da sociedade como agente de controle. Todavia, por certo será mais acurada a compreensão da sociedade, se sobre esses métodos e razões de agir, tiver ela mais de um ponto de vista: uma *second opinion*. Assim, em relação a uma determinada prática, por hipótese, a Administração Pública – até no natural exercício da defesa de seu modo de condução – pode sustentar tenha o melhor comportamento, e os órgãos de controle terem alguma outra ponderação a fazer. Dispondo a sociedade da possibilidade de conhecer as razões das duas instâncias, por certo estará melhor municiada para, no seu âmbito de atuação, formular o seu próprio juízo, e pautar-se segundo ele nas demandas que dirija ao Estado.

A verdade é – e disso não se pode perder a perspectiva – que quando se fala em controle social, inequivocamente estamos nos referindo à democracia, já que esse exercício só é possível (especialmente num sentido verdadeiramente substantivo, e não meramente formal) em existindo liberdade e consciência democrática. Assim, se retorna, nessas considerações finais, ao texto já citado de BANDEIRA DE MELLO (2001), que cogita dos elementos que hão de necessariamente se verificar, para que se possa efetivamente cogitar desse estágio de organização social:

*Uma vez que a democracia se assenta na proclamação e reconhecimento da soberania popular, é indispensável “que os cidadãos tenham não só uma consciência clara, interiorizada e reivindicativa deste título jurídico político que se lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável, mas que disponham das condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato. Entre estas condições estão, não apenas (a) as de desfrutar de um padrão econômico-social acima da mera subsistência (sem o que seria vã qualquer expectativa de que suas*

***preocupações transcendam as da mera rotina da sobrevivência imediata), mas também, as de efetivo acesso (b) à educação e cultura (para alcançarem ao menos o nível de discernimento político traduzido em consciência real de cidadania) e (c) à informação, mediante o pluralismo de fontes diversificadas (para não serem facilmente manipuláveis pelos detentores dos veículos de comunicação de massa)***". (grifos do autor)

Esse é o ponto; eis aqui identificado o desafio. O controle social pressupõe – e retroalimenta – seja o acesso à educação e cultura (aqui no sentido de educação e cultura cidadã, de qual seja o papel de cada cidadão na formação dos destinos desse grupo social), seja o acesso à informação, proporcionando à sociedade outra fonte de conhecimento de como esteja sendo o seu interesse gerido pela máquina estatal. Investir em controle social, em última análise, é investir em democracia – e por isso o crescimento do tema nos últimos tempos.

Se investir em controle social é investir em democracia, da mesma forma que com aquela instituição, não alcançaremos o grau máximo de perfeição em dois ou três anos, e tampouco existirá uma fórmula milagrosa, ou um salvador, que nos garantirá a todos, subitamente, as rédeas do controle. Não, da mesma maneira que na formação da nossa ainda tão jovem democracia, o investimento no controle social há de ser feito dia a dia. Os resultados não serão imediata e espetacularmente visíveis – mas cada qual pavimentará a estrada para um novo passo de desenvolvimento da sociedade brasileira. A construção de um país não é tarefa para um dia, mas por certo, é o melhor legado que se pode traçar a ser deixado às gerações que ainda estão por vir.

## BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 4, julho, 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>> . Acesso em: 6 de novembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 1992.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 6, setembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> . Acesso em: 27 de outubro de 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Direito político: uma democracia em vias de transformação. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. VI – Direito político, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. *Revista de Direito Administrativo*, 189:114-122, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1997.

- FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- Governança europeia: um livro branco*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2001.  
Disponível em <[http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/cnc/2001/com2001\\_0428pt01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/cnc/2001/com2001_0428pt01.pdf)>.  
Acesso em: 10 de novembro de 2001.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- MARINOFF, Lou. *Mais Platão, menos Prozac: a filosofia aplicada ao cotidiano*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 2, maio, 2001.  
Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 6 de novembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 7, outubro, 2001.  
Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 24 de outubro de 2001
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A desmonopolização do poder. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. VI – Direito político, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.
- \_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a reforma administrativa. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Lê, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte burguesa: qu'est-ce que le Tiers État?*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.
- SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed., Malheiros: São Paulo, 1998.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.
- TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

## SOBRE A AUTORA

**Vanice Regina Lírio do Valle**, nasceu em 1964 na cidade do Rio de Janeiro, onde reside atualmente. Graduiu-se como Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 1986 e é Mestranda em Direito no curso “Direito, Estado e Justiça” da Universidade Estácio de Sá/RJ. Em 1988 ingressou em carreira pública como Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Em 1992 foi aprovada em novo concurso, assumindo o cargo de Procuradora da República. Exerceu na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro os cargos de Procuradora-Chefe da Procuradoria de Serviços Públicos da Procuradoria Geral do Município, de ago/1989 a dez/1992; Assessora-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Administração, de jan/1993 a mar/1994; Subsecretária Municipal de Administração, de abr/1994 a dez/1996; Diretora do Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, de mar/1997 a jan/1998; e Secretária Municipal de Administração, de jan/1998 a dez/2000. Ocupou também a Subsecretaria de Estado de Administração e Reestruturação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, de janeiro de 2001 a fevereiro de 2002. Atou como professora assistente na Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes, na cadeira de Direito Processual Civil, de 1988 a 1989 e, também como professora assistente, na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na disciplina de Direito Administrativo de 1999 a 2000. Publicou, em co-autoria com Arícia Fernandes Correia e Eliana Pulcinelli Flammarion o livro “Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Fiscal Responsável – Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Rio de Janeiro: Forense, 2001) além de ter diversos artigos publicados em obras ligadas ao Direito Administrativo. Além da premiação em 2º lugar no Concurso de Monografias Prêmio Serzedello Corrêa 2001, promovido pelo Tribunal de Contas da União, obteve também o 2º lugar, na categoria advogado, no Prêmio Jurídico Roberto Lyra, promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro, em 1989, com o trabalho “Do Cabimento dos Embargos Infringentes em Apelação em Mandado de Segurança”.



**3º LUGAR**

**CONTROLE SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA A FISCALIZAÇÃO  
POPULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Arildo Oliveira



---

# CONTROLE SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA A FISCALIZAÇÃO POPULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

---

Arildo Oliveira

*Introdução 1. Formas de controle da administração pública. Controle administrativo. Controle legislativo. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). O Tribunal de Contas da União (TCU). Controle judicial. O Ministério Público 2. Controle social. Meio ambiente. Saúde. Educação. Infância e adolescência. Agências reguladoras. Orçamento 3. Corrupção. O Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr). Agências anticorrupção. Iniciativas de combate no Brasil. Entulhos paralisantes. Novos tempos 4. Perspectivas para o controle social no Brasil. E-governo. Lei de Responsabilidade Fiscal. Reforma do Judiciário. Atuação das ONGs. Código de defesa do consumidor de serviços públicos. Integração dos controles formais e informais. Conclusão. Bibliografia.*

## INTRODUÇÃO

Durante muitos anos a fiscalização e o julgamento dos atos da administração pública tiveram no Brasil um grande ausente: o cidadão. Numa espécie de aplicação fundamentalista dos princípios da democracia representativa, a ele era concedido somente o direito de eleger periodicamente seus representantes, mantendo-se na temporada entre um pleito e outro em completo alheamento das decisões sobre o destino da Nação. Sua exclusão só não era absoluta porque lhe sobrava invariavelmente a porção mais dolorosa daquelas decisões: arcar com os desmandos, a incompetência e os atos corruptos das autoridades em serviço. Sem contar que vez por outra lhe cassavam até mesmo o direito do voto.

Com um histórico desse, nada mais impróprio que a afirmação quase obsessiva — nos meios políticos e acadêmicos — de que o brasileiro vive hoje um momento de “resgate da cidadania”. No dizer de Tenório e Rozemberg (1997, p. 105),

a ação de resgatar subentende a recuperação de algo que já pertenceu e que foi perdido e este, sem dúvida alguma, não é o caso da cidadania no Brasil. Muito pelo contrário, a cidadania no País está em processo de construção e, dessa forma, deve ser encarada como uma conquista dos que tomam parte no processo.

Na verdade, as tradições de exercício da cidadania no País praticamente inexistem (LYRA, 1999, p. 28). Justifica-se por isso o arroubo com que o falecido deputado Ulysses Guimarães batizou a carta magna de 1988 de *constituição cidadã*. Naquela oportunidade, seu ato refletia ao mesmo tempo uma constatação e uma esperança: a constatação de que a ordem política e jurídica funcionara até aquele momento mais como obstáculo que incentivo à participação popular nos fóruns onde se decidiam os rumos do País; e a esperança de que as inovações presentes na

nova ordem favorecessem a consolidação de uma tradição de cidadania no Brasil, com o avanço da democracia representativa a uma nova fronteira: a da democracia participativa. Chegara afinal a hora de justificar o mandamento — inscrito no parágrafo único do artigo inicial da nova Constituição — de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

E os instrumentos então postos à disposição dos brasileiros começam a dar bons frutos. A iniciativa popular, inovação da Carta de 1988, logrou um batismo nobre onze anos depois: a Lei 9.840, de 28/9/1999, que representou um enérgico golpe na corrupção eleitoral. Fundamentado nessa que foi a primeira lei de origem popular aprovada no País é que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou em novembro de 2001 o mandato do governador Francisco de Assis de Moraes Souza, o Mão Santa, eleito em 1998 no Piauí e denunciado pela prática ostensiva de troca e compra de votos durante a campanha.

A participação social não é, entretanto, uma andorinha capaz de, desacompanhada, abrandar o tempo ruim dos trovões e relâmpagos da corrupção e do autoritarismo que com regularidade constroem os frágeis portões da administração pública. E o melhor auxílio que pode ser oferecido ao controle social reside no interior dos muros do próprio Estado: a transparência dos atos praticados por aqueles incumbidos pelo comando e operação da máquina estatal — as autoridades e os servidores públicos. Governo e sociedade precisam partilhar informações num processo de mão dupla cujo objetivo seja sempre a defesa do erário e a eficiente aplicação dos recursos disponíveis. Torna-se por isso indispensável não esquecer que a informação constitui “insumo fundamental” para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência a burocracia (PACHECO, 1998, p.10).

Nesse sentido, um novo termo infiltra-se nas discussões acerca do futuro da administração pública: o da *accountability*. Embora de tradução difícil<sup>1</sup>, pode-se atribuir a esse conceito — próprio do sistema anglo-saxão — a idéia de que, para o cidadão fiscalizar competentemente o Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes<sup>2</sup> e

<sup>1</sup> “Quando a indignação política for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra para traduzi-lo. Por enquanto, qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra seria desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade” (CAMPOS, 1990, p. 48). Em administração de empresas, o termo está vinculado a uma delegação de poderes. “Se numa mesma frase encontrássemos os termos *responsability* e *accountability*, poderíamos dizer que a primeira é responsabilidade primária e que a segunda é responsabilidade final. Portanto, *accountability* deve ser um grau mais alto de responsabilidade. Seu fenômeno é que a prestação de contas é devida a um escalão superior. Um supervisor tem responsabilidade perante um subordinado, mas não lhe presta contas. Somente o faz às autoridades superiores” (DICIONÁRIO Eletrônico Michaelis – Maxi Dic. Eletrônico 6 idiomas. Office Media, 1997. 1 CD-Rom).

<sup>2</sup> Para Mamede (1997, p. 222), um dos grandes obstáculos ao exercício da cidadania no País é “uma profunda ignorância do Direito: a esmagadora maioria dos brasileiros não possui conhecimentos mínimos sobre quais são os seus direitos e como defendê-los”.

organizados<sup>3</sup> em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população (PEDERIVA, 1998, p. 17), expandindo assim o número de controladores e reforçando — pela prestação de contas direta ao titular do poder, o povo — a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

Nos países anglo-saxões, a prática da *accountability* é tão essencial ao funcionamento da sociedade que é comum afirmar-se que ela faz parte mesmo da própria condução dos governos (DWIVEDI, 1985 apud MENDES, [2000], p. 6). Naqueles países, “se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável” (BEHN, 1998, p. 5).

Ainda em fase de implantação no Brasil, a *accountability* adquire já a importância de “conceito-chave no estudo de administração e na prática de serviço público” (CAMPOS, 1990, p. 31). Para Luiz Carlos Bresser Pereira, principal formulador da reforma do Estado iniciada em 1995, o novo aparelho administrativo deve prever instrumentos de *accountability* “dos políticos e burocratas perante a sociedade”, condição que enumera como essencial para a governabilidade nos regimes democráticos (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 46). E não são poucos os que identificam uma relação direta entre o exercício da *accountability* e o aperfeiçoamento da democracia. Reconhecem, por exemplo, que a baixa credibilidade por que passam hoje quase todas as instituições no Brasil é decorrente em boa parte de seu déficit de *accountability*: “a opacidade da administração pública, a falta de transparência, que afasta o cidadão do governo” (SALOMÃO, 1999, p. 77) e favorece a súbita popularidade de estranhas figuras que se notabilizam pela violência com que reduzem a classe política a um único plano e lançam pedras contra a licenciosidade dos agentes públicos, as mesmas pedras que mais tarde empregarão para sepultar o regime democrático no País. Em defesa dessa vulnerável democracia é que os

políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos.

Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 49).

Um fator a mais que recomenda a intensificação desse intercâmbio entre Estado e sociedade é que — fora os benefícios políticos pelo fortalecimento da democracia — a parceria resulta em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Ganhos econômicos representados sobretudo pelo expressivo volume de recursos que o controle social pode tomar à corrupção, ganhos sociais obtidos com a elevação da qualidade dos serviços prestados pelo poder público e a melhora de indicadores como aqueles ligados à saúde e à educação, e, finalmente, ganhos culturais resultantes do enraizamento de valores especialmente diletos à cidadania, como a responsabilidade diante da *res* pública e a solução comunitária de desafios que afetam a condição de vida de todos — inclusive das gerações futuras.

<sup>3</sup> Segundo Campos (1990, p. 35), “um controle efetivo é consequência da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*”.

Estimulante é observar que mesmo na periferia do mundo globalizado acontecem casos de participação popular com resultados tão expressivos quanto aqueles obtidos em países de economia mais desenvolvida e com maior tradição democrática. Em Kliksberg (1999, p. 13-14), descobre-se, por exemplo, a premiada experiência de Villa El Salvador, no Peru — um povoado nos arredores de Lima formado na década de 1970 por 50 mil famílias pobres. Em duas décadas, as pessoas ali residentes ergueram comunitariamente uma notável infra-estrutura e alcançaram significativas vitórias contra chagas sociais como o analfabetismo e a mortalidade infantil. Por sua história, a *Villa* recebeu entusiásticos louvores mundiais e alguns prêmios: da Unesco, da ONU, da Espanha.

Recentemente, com o apoio de organizações da sociedade civil, transformou-se em um dos primeiros municípios da região a incorporar a informática a serviço da democracia. Foram instalados terminais públicos de computação e uma rede de televisão em circuito fechado. Os habitantes recebem por essas vias informações sobre os temas a tratar pelo conselho municipal e, pelas mesmas vias, fazem chegar-lhe continuamente seus pontos de vista (KLIKSBERG, 1999, p. 14).

Pelo que se vê, a *accountability* não se limita à prestação de contas pelo administrador público às instâncias tradicionais de controle, como as casas legislativas e os tribunais de contas. Esse tipo de obrigação existe há mais de cem anos no Brasil e, pelos resultados até hoje alcançados, demonstra não ser suficiente para evitar gestões imprudentes e conter sangrias arditosas dos recursos públicos. Por outro lado, *accountability* não é também a simples substituição desses controles pela fiscalização direta da sociedade. É, antes, a integração de todos os meios de controle — formais e informais — aliada a uma superexposição da administração, que passa a exibir suas contas ao exame dos fiscais não mais uma única vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de — pela fácil compreensão — ampliar cada vez mais o número de controladores. O relacionamento entre fiscal e fiscalizado deve, por isso, apoiar-se num sentimento de mútua confiança e cooperação com o objetivo de manter os bens públicos protegidos da corrupção e eficientemente orientados ao proveito de toda a coletividade.

Analisando a *accountability* pelo lado da administração, observa-se que no Brasil os meios utilizados para disponibilizar informações ainda são pouco frequentes, muito obscuros, de baixa confiabilidade ou as três coisas juntas. Soa, por exemplo, como zombaria a afirmação do presidente Fernando Henrique Cardoso de que “as contas públicas brasileiras são das mais organizadas e transparentes do mundo”, amparando seu discurso no argumento de que “há anos, todas as informações sobre o orçamento e a execução das despesas da União estão disponíveis em tempo real nos computadores do Congresso” e “os dados do SIAFI, o sistema de liberação e controle de gastos da Secretaria do Tesouro Nacional, também estão disponíveis na Internet através do endereço do Senado”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Discurso pronunciado em 21/8/2000 durante o lançamento do *Código de Conduta da Alta Administração Federal*. Disponível em: <<http://www.brasiltransparente.gov.br/discurso.htm>>.

Desconsiderando o fato, admitido pelo próprio presidente, de que “a porcentagem de famílias brasileiras que tem acesso à Internet em suas casas ainda é muito baixa”, só quem nunca teve contato com essas bases de dados pode crer que o comum dos cidadãos transitará por elas com desembaraço, localizando facilmente a informação que busca. São sistemas contábeis e, como tal, de formatação eminentemente técnica e de difícil compreensão para o “usuário com conhecimentos medianos” (PEDERIVA, 1998, p. 20). Sistemas como esses não devem ser oferecidos com pele e osso a usuários externos, sob pena de conseguir-se resultado exatamente oposto ao desejado pela *accountability*: em vez de atrair e estimular, podem acabar afugentando a sociedade da função fiscalizadora. É forçoso admitir que “parte da dificuldade na participação direta do titular do poder [na fiscalização e no controle das contas prestadas pelos agentes públicos] pode ser atribuída ao caráter altamente elaborado dos registros contábeis” (PEDERIVA, 1998, p. 20). Para o jornalista Luís Nassif<sup>5</sup>, “embora peças orçamentárias sejam fundamentais para o controle das contas públicas, não são propriamente o tipo de informação à qual o cidadão esteja familiarizado”.

Uma outra verdade precisa ser aceita: o controle social não se fará a partir somente da abundância de informações, mas da disponibilidade de informação suficiente e de entendimento simples para o cidadão médio que dela fará uso. Informação “indevida e mal organizada resulta em baixo potencial informativo, em desinformação, impede a real manifestação autonômica dos indivíduos e da coletividade” (FORTES, 1997, p. 4). Ao cidadão comum devem, portanto, ser oferecidas informações qualificadas que lhe permitam responder, com pouco trabalho, a questões de grande interesse para ele tanto no papel de usuário quanto no de controlador da administração, como<sup>6</sup>:

*a que preço e em que lugar estão sendo adquiridos os materiais e equipamentos utilizados pela administração pública?*

*qual a composição da folha de pagamento dos funcionários públicos e como estes se distribuem pelas áreas de atuação? Qual o teto, o piso e a média dos salários pagos? Em que proporção esses funcionários estão alocados entre as atividades finalísticas e as de apoio administrativo?*

*qual o valor da dívida pública e que percentual o desembolso representa sobre a receita mensal? Qual a composição dessa dívida e a que taxa de juros está sendo financiada?*

*o produto da receita de contribuições de melhoria é insuficiente ou exagerado em relação aos custos das obras realizadas?*

Revela-se por isso consideravelmente oportuna a sugestão de Nassif (2000, p. 3) quanto à necessidade de formação de “um grupo de trabalho, com representantes de organizações sociais, professores e jornalistas, para definir o tipo de informação e

---

<sup>5</sup> O controle pela informação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno B, p. 3, 23/8/2000.

<sup>6</sup> Adaptado de Reis (1992, p. 9-10).

a forma como ela será disseminada, a fim de facilitar sua compreensão, permitindo a cada cidadão se transformar efetivamente em um fiscal do Estado”<sup>7</sup>.

Além de relevantes e descomplicadas, essas informações carecem ainda de uma terceira característica: ser confiáveis. Nesse sentido, aquilo que deveria representar no Brasil um marco legal na publicidade das contas públicas acabou se revelando um frustrante malogro. Refiro-me à Lei 9.755, de 16/12/1998, cujos dispositivos determinavam a criação, pelo Tribunal de Contas da União, de uma *homepage* na Internet para divulgação “dos seguintes dados e informações”<sup>8</sup>:

a) os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio;

b) os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

c) o balanço consolidado das contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários;

d) os orçamentos do exercício da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os respectivos balanços do exercício anterior;

e) os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior;

f) as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

O TCU fez sua parte criando a *homepage*<sup>9</sup>, disciplinando — por meio da Instrução Normativa 28, de 5/5/1999, e da Portaria 186, de 25/5/1999 — a forma como os dados seriam cadastrados e expedindo avisos com orientação aos estados, municípios, órgãos e entidades federais.

Entretanto, em setembro de 2000 — ao apreciar representação de um vereador de Manaus sobre “o descumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Amazonas, à Lei n° 9.755” — aquela corte admitiu não ter “força sancionadora em razão de descumprimento da norma por parte dos órgãos e entidades responsáveis, porquanto essa atribuição não é oriunda da competência de controle atribuída pela Constituição Federal, da qual decorre o poder de julgamento do TCU”<sup>10</sup>. É que a Lei 9.755/98 não estabeleceu punição “no caso de não realização dos comportamentos por ela previstos”, o que levou o ministro-relator

<sup>7</sup> Julgo importante incluir no grupo publicitários e *webdesigners*, pois quanto mais atraente a informação maior será a probabilidade de o cidadão buscá-la e utilizá-la.

<sup>8</sup> *Caput* do art. 1º. O texto seguinte é a adaptação dos seis incisos e seis parágrafos do mesmo artigo.

<sup>9</sup> <<http://www.contaspublicas.gov.br>>.

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 815/2000, do Plenário. Relator: Min. Bento Bugarin. Brasília, 27/9/2000. Brasília, Diário Oficial da União, 19/10/2000.

do processo a citar o doutrinador austríaco Hans Kelsen para reconhecer que “uma norma sem sanção é uma norma ineficaz, pois é da previsibilidade da sanção que se origina a força cogente da lei”. Por conta desse fato — e ainda pelas perspectivas quanto ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 9.755/98 proposta no STF pelo governador da Paraíba —, a *homepage Contas Públicas* frustra as expectativas dos que viram nela o início de um novo tempo para o controle social no País.

Em suma, resta constatar que há muito a fazer para que as informações hoje disponibilizadas pelo poder público brasileiro sirvam aos usuários externos — principalmente ao cidadão comum — como autêntico instrumento de *accountability*. Parte da esperança reside agora na Lei Complementar 101, de 4/5/2000 — a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável indistintamente a toda a administração pública no País —, cujo art. 48 prevê a “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”, dos seguintes “instrumentos de transparência da gestão fiscal”: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. No parágrafo único do mesmo artigo, assevera ainda que 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”. Como a norma já tem a companhia da Lei 10.028, de 19/10/2000 — com a prescrição de sanções aos infratores das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal —, é possível que, pelo menos na área das finanças públicas, o controle social possa enfim se tornar mais efetivo.

Precisamente o estudo da relação entre transparência e controle social da administração pública constitui o objeto desta monografia. Com a finalidade de demonstrar a importância desses dois instrumentos para a o exercício da cidadania e para o aperfeiçoamento do regime democrático, dividi o trabalho em quatro capítulos. No primeiro, situarei o controle popular no campo das outras formas tradicionais de fiscalização da administração pública, explicando-o mais minuciosamente no capítulo seguinte. No capítulo 4, avaliarei os avanços alcançados pelo controle social nesses poucos anos de alguma prática no Brasil, com especial ênfase aos aspectos favoráveis e adversos que espreitam suas possibilidades no futuro administrativo do Estado. Antes, porém, reservarei o capítulo 3 a uma abordagem que desejo perspicaz sobre o mais nocivo, covarde e devastador mal que pode abater-se sobre o aparelho estatal: a corrupção. Entendo que realçá-la, concedendo-lhe o privilégio de ocupar sozinha um capítulo do trabalho, é também uma forma de — com maior evidência — mostrar os ralos, os corredores mal iluminados, os desvãos sombrios, os intrincados labirintos por onde vaza, com regularidade e abundância, a riqueza pública. Pretendo com isso reforçar a importância de tornar corrente no País a fiscalização popular tanto direta quanto em cooperação com os órgãos oficiais de controle, cobrando-se destes

resultados concretos em seu trabalho institucional de defesa dos sempre escassos recursos do erário.

Se para Adam Smith a *mão invisível* do mercado seria capaz de regular a economia de uma nação, creio que com maior razão o *olho invisível* da sociedade deverá pôr termo ao até hoje perdido combate contra essa “hidra moderna” — como a chama a juíza aposentada Denise Frossard<sup>11</sup> — que é a corrupção. E desejo, sinceramente, que as idéias apresentadas neste trabalho contribuam de alguma forma para a ambicionada vitória da moralidade na administração pública brasileira.

## I FORMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No desempenho de suas funções, a administração pública submete-se a controle exercido pelos poderes Legislativo e Judiciário, além de praticar, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. A finalidade desse controle é garantir que a administração atue em conformidade com princípios constitucionais como o da legalidade e da eficiência, buscando com isso assegurar o melhor uso dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Embora já participe do controle legislativo por meio de seus representantes eleitos para o Parlamento, o cidadão conquistou também — sobretudo a partir da Constituição de 1988 — instrumentos e instâncias por meio dos quais fiscaliza diretamente a gestão pública e nela interfere, superando assim a democracia meramente representativa para ingressar num novo cenário: o da democracia participativa. Segundo Di Pietro (2001, p. 586), “é esse, provavelmente, o mais eficiente meio de controle da Administração Pública: o controle popular”.

Neste capítulo, tratarei somente das três primeiras formas de controle (administrativo, legislativo e judicial), deixando para o capítulo seguinte o controle social.

Existe, reconhecidamente, um grande número de tipologias para caracterizar os controles incidentes sobre a administração pública — algumas mais abrangentes, outras mais profundas. Preferi, porém, aquela que considero a mais objetiva. O interesse maior deste trabalho é a apreciação do controle popular e, por isso, as outras formas de controle importam mais como oportunidade para discorrer sobre instituições cuja atuação tem significado em muitos momentos a abertura de valiosos espaços para o exercício da cidadania, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público.

---

<sup>11</sup> Reminiscências sobre a corrupção, a hidra moderna. *Transparência Brasil*. Seção artigos, março de 2000. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: 10/10/2001.

## Controle administrativo

O controle administrativo “é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização” (MEIRELLES, 1998, p. 548). Na esfera do Executivo federal, esse controle é denominado *supervisão ministerial* e se processa “através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao ministério”<sup>12</sup>.

Os meios pelos quais o controle administrativo se efetiva são predominantemente de dois tipos<sup>13</sup>:

a) a *fiscalização hierárquica*, que é “exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes” (MEIRELLES, 1998, p. 549); e

b) os *recursos administrativos*, que são “todos os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela própria Administração Pública” (DI PIETRO, 2001, p. 589).

A Constituição de 1988 previu, em seu art. 74, que os três poderes deveriam manter, “de forma integrada”, *sistema de controle interno* com as seguintes finalidades:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No âmbito do Executivo federal, o *sistema de controle interno* encontra-se regulamentado pela Lei 10.180, de 6/2/2001, sendo integrado pela Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central, e pelos órgãos setoriais vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Defesa, à Advocacia-Geral da União e à Casa Civil<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967.

<sup>13</sup> Zymler (1998, p. 22) menciona ainda “as inspeções, as auditorias e as correições, a supervisão, os pareceres vinculantes, o *ombudsman* etc.”

<sup>14</sup> Art. 22, I, II e § 2º.

## **Controle legislativo**

Segundo Meirelles (1998, p. 571, grifo do autor), o controle legislativo ou parlamentar é aquele

exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo quê caracteriza-se como um controle eminentemente *político*, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

Nos termos do art. 71 da Constituição Federal, o Congresso Nacional exerce parte desse controle “com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Por essa singularidade, muitos autores<sup>15</sup> dividem o controle legislativo em duas vertentes: o controle *político*, realizado pelas casas legislativas, e o *técnico*, que compreende a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional realizada com apoio do TCU e tendo por finalidade apreciar os atos públicos de gestão quanto aos aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia<sup>16</sup>.

No campo do controle legislativo, duas instâncias assumem posição de relevo pelo potencial que suas ações têm de favorecer o controle social da administração: as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

### **As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)**

Depois do prestígio alcançado no Brasil a partir de 1992, quando de uma delas resultou o afastamento do presidente da República, as CPIs “vêm cumprindo bem o seu papel de controle e desempenhando, ainda, uma outra função: a de trazer informações à sociedade sobre o funcionamento dos negócios públicos” (GUANABARA, 1999, p. 64).

O instituto da CPI não é novo. Trata-se na verdade de uma forma de controle legislativo amplamente utilizada nos países democráticos, “seguindo uma tradição inglesa que remonta ao século XIV, quando, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-1377), permitiu-se ao parlamento a possibilidade de controle da gestão da coisa pública realizada pelo soberano” (SANTAOLLA, 1982, p. 61). No Brasil, surgiu com a Constituição de 1934. Antes disso, ainda que investigações parlamentares fossem conduzidas pelas assembléias legislativas do Império e da

<sup>15</sup> DI PIETRO (2001, p. 599), ZYMLER (1998, p. 22) e SANTOS (1997b, p. 19).

<sup>16</sup> Originalmente, o art. 70 da CF mencionava o exame dos atos somente quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. A Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998, ao alterar o art. 37, ampliou essa fiscalização também ao caráter da eficiência, no qual Bento Bugarin (2000, p. 341) e Paulo Bugarin (2001, p. 41) justificam estar implícito o “imperativo” da eficácia.

Primeira República, não ocorriam com o objetivo de fiscalização e controle do Poder Executivo (BARACHO, 1988, p. 108).

A criação de CPIs autorizada em 1934 teve, porém, vida curta. Com a entrada em vigor da Constituição de 1937, sob a vigência do Estado Novo, o instituto desapareceu, retornando somente em 1946 como parte do processo de redemocratização iniciado um ano antes e assumindo um papel importante na história política dos vinte anos seguintes.

Alguns episódios como a CPI da *Última Hora*, de 1953, que investigou as transações do jornal com o Banco do Brasil, e a CPI, criada em 1963, para investigar a tentativa de prisão, seqüestro ou eliminação do governador Carlos Lacerda, foram eventos com grande repercussão no cenário político do País (GUANABARA, 1999, p. 51).

Apesar de a Constituição de 1967 não suprimir os poderes do Congresso Nacional para criar comissões parlamentares de inquérito, na prática seu uso enfraqueceu muito nos anos seguintes — sobretudo no período imediatamente posterior à edição do AI-5, em dezembro de 1968, quando as CPIs praticamente desapareceram. Nos estudos feitos por Coutinho (1983) e Mauro Oliveira (1991), vê-se que, se no período de 1946 a 1968 o Congresso Nacional instaurou 269 CPIs — numa média anual de quase doze —, de 1969 a 1981 foram apenas 36, caindo a média para menos de três ao ano. Na fase de maior recrudescimento do regime militar (1969-1974), uma única CPI foi criada — em 1973, pela Câmara, para investigar as causas do tráfico e do uso de substâncias alucinógenas.

Na atual Constituição, a faculdade de criar CPIs está prevista no artigo 58, § 3º, de seguinte redação:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Descontando-se alguns excessos, como o da prisão do ex-presidente do Banco Central por recusar-se a depor contra si mesmo<sup>17</sup>, e alguns desapontamentos — como o da recém-encerrada CPI das obras inacabadas, que concluiu seus trabalhos

<sup>17</sup> O *direito ao silêncio* é previsto no art. 8º, § 2º, “g”, do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos): “o direito a toda pessoa acusada de delito não ser obrigada a depor contra si mesma, nem declarar-se culpada”. Sobre a concessão desse direito a pessoa investigada por CPI, assim se manifestou o ministro Marco Aurélio, do STF: “Não menos correto é estar ele protegido pela norma constitucional asseguradora do direito de ficar calado no tocante a indagações que possam, de alguma forma, incriminá-lo, independente da formalização, ou não, do compromisso de dizer a verdade” (STF – Pleno – HC n. 79.563-3/DF – medida liminar. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, Diário de Justiça, seção I, 14/10/1999, p. 17).

sem apresentar relatório e sob fortes denúncias de que certos deputados que a integravam tentaram achacar empreiteiros que estavam sendo investigados pela Comissão —, o balanço das CPIs parece positivo para a história política recente do País. Aquelas de maior repercussão, como a que resultou no *impeachment* do presidente Collor e a que apanhou os Anões do Orçamento, foram acompanhadas com vibração pela sociedade, que, em investigações mais recentes, já busca uma participação mais permanente pelo uso de novos mecanismos de pressão sobre os parlamentares, como os “milhares de e-mails” que chegam a seus gabinetes pela Internet (PIZA, 2001, p. 8).

### **Obrigado(a), Tribunal de Contas da União (TCU)**

Auxiliar do Congresso Nacional no chamado *controle técnico*, o TCU goza, porém, de total independência em relação ao parlamento<sup>18</sup>. Sua atuação importa para o controle social em razão principalmente de uma das mais significativas inovações trazidas pela Carta de 1988, prevista em seu art. 74, § 2º: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Uma vez autuado o processo, e até que seja comprovada a procedência da denúncia, a apuração tem caráter sigiloso e a identidade do denunciante é preservada<sup>19</sup>. Segundo o ministro aposentado do TCU Bento Bugarin (1999, p. 25), essas denúncias, “em regra, pleiteiam providências desta Corte para a defesa de interesses do remetente ou da própria sociedade”.

Nos últimos três anos (1998-2000), 463 processos de denúncia deram entrada no TCU<sup>20</sup>. Embora seja um número aparentemente inexpressivo, pois corresponde a pouco mais de 2% do total de processos autuados naquela corte, representa uma média mensal de 13 processos — o que significa que “pelo menos uma demanda, oriunda de cidadãos, é remetida ao TCU” (BUGARIN, 1999, p. 25) a cada dois dias.

Embora esse tipo de processo tenha sua tramitação em caráter de urgência<sup>21</sup>, nada há que imponha ao TCU um prazo para resposta definitiva ao denunciante.

<sup>18</sup> A “vinculação do TCU ao Poder Legislativo não significa qualquer relacionamento de subordinação com as Casas do Congresso Nacional. O Tribunal de Contas da União é totalmente independente, prestando auxílio ao Congresso Nacional, nos termos fixados pela Constituição. Isso significa que as decisões da Corte de Contas não podem ser modificadas pelo Congresso, assim como o Parlamento não pode, por exemplo, julgar as contas dos gestores públicos, pois a Carta Magna previu expressamente que essa competência é do Tribunal de Contas” (BUGARIN, 2000, p. 340).

<sup>19</sup> Art. 53, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992 (Lei Orgânica do TCU).

<sup>20</sup> BRASIL. *Relatório Anual das Atividades do TCU: 2000*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001, p. 22.

<sup>21</sup> Art. 142 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15/6/1993. Brasília, TCU, Diário Oficial da União, 21/6/1993.

Nesse sentido, a proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo presidente da República com o propósito de — entre outras mudanças — alterar a forma de atuação do controle externo estabelece que as decisões do Tribunal referentes a denúncias deverão ser<sup>22</sup>:

I – proferidas no prazo de até sessenta dias após sua apresentação, prorrogável uma vez, por igual período, mediante ato do Congresso Nacional;

II – divulgadas na imprensa oficial e em meio eletrônico de acesso público, acompanhadas do extrato da denúncia e da íntegra do parecer técnico respectivo.

Embora essa exigência possa esbarrar na falta de pessoal e no excesso de competências e atribuições do TCU<sup>23</sup>, não se pode recusar a idéia de que a fixação de um prazo máximo (que não precisa ser necessariamente de 60 dias) torna objetiva a urgência com que o Tribunal deve apreciar as irregularidades denunciadas pelo cidadão — aumentando com isso a credibilidade institucional do controle externo junto à sociedade e estimulando nesta a iniciativa de novas denúncias.

Um outro aspecto importante da atuação do TCU em favor do controle popular tem ocorrido no processo de privatizações. Questionamentos da sociedade “e que, não raras vezes, ensejam o oferecimento de ações judiciais” (BUGARIN, 1999, p. 25) têm levado a que o governo, e mesmo o Judiciário, aguardem muitas vezes pronunciamento do TCU a fim de tomarem providências. Perdas imensas de recursos públicos foram evitadas nos últimos anos por essa interferência do Tribunal. Um desses casos se deu em 1996, quando a corte apreciou o “processo de alienação da participação acionária da Petrobrás Química S.A. – Petroquisa – na Estireno do Nordeste S.A. – EDN”.

Naquela assentada, o Tribunal Pleno, acolhendo a proposta do Relator, Ministro Carlos Átila, decidiu sustar o leilão no qual ocorreria a venda da participação acionária da Petroquisa na EDN, por discordar dos estudos a partir dos quais foi fixado o preço mínimo da referida participação. Na mesma oportunidade, o Tribunal determinou ao BNDES que procedesse a uma reavaliação dessa participação, o que resultou em um novo preço mínimo no valor de 17 milhões de reais, preço este que superou em 80% o fixado anteriormente e motivou a sustação do leilão pelo TCU (BUGARIN, 1997, p. 29).

Mais recentemente, intervenções do TCU impediram a tempo a subavaliação de um bilhão de reais no preço mínimo de venda do Banespa e de 63 milhões no do IRB Brasil Resseguros S.A., sem contar que o Tribunal identificou “erros matemáticos nos estudos de viabilidade econômica” na licitação para a concessão do direito de exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP), sugerindo correções à Anatel das quais resultou a elevação do preço mínimo em 1,66 bilhão de reais (BRASIL, 2001a, p. 32-33).

<sup>22</sup> Acréscimo ao art. 71 da Constituição. Disponível em: <[http://www.federativo.bnades.gov.br/Destaques/egov/egov\\_index.htm](http://www.federativo.bnades.gov.br/Destaques/egov/egov_index.htm)>. Acesso em: 10/10/2001.

<sup>23</sup> NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 31, n. 86, out./dez. 2000, p. 36-40.

## Controle judicial

O controle judicial ou judiciário é aquele “exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (MEIRELLES, 1998, p. 576). No direito brasileiro, adota-se o sistema de *jurisdição una*, segundo o qual o Judiciário detém o monopólio da função jurisdicional. O fundamento desse sistema está no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que veda à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Portanto, “qualquer que seja o autor da lesão, mesmo o poder público, poderá o prejudicado ir às vias judiciais” (DI PIETRO, 2001, ano, p. 603).

Podem ser usados para reparação ou anulação de atos da administração os vários tipos de ação previstos na legislação ordinária. Entretanto, a Constituição prevê as seguintes “ações específicas de controle da Administração Pública, às quais a doutrina se refere com a denominação de *remédios constitucionais*” (DI PIETRO, 2001, p. 612):

- a) o *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII), que protege o direito de locomoção diante da ameaça de violência ou coação “por ilegalidade ou abuso de poder”;
- b) o *habeas data* (art. 5º, LXXII), que assegura ao impetrante o conhecimento de registros sobre sua pessoa existentes nas repartições governamentais ou de caráter público e a possibilidade de retificação de seus dados<sup>24</sup>;
- c) o *mandado de injunção* (art. 5º, LXXI), posto à disposição de quem se sentir prejudicado pela “falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”;
- d) o *mandado de segurança individual* (art. 5º, LXIX), para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, diante de lesão ou ameaça de lesão decorrente de ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder;
- e) o *mandado de segurança coletivo* (art. 5º, LXX), posto à disposição de partido político com representação no Congresso Nacional e de organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;
- f) a *ação popular* (art. 5º, LXXIII), por meio da qual qualquer cidadão pode obter a anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”;

<sup>24</sup> O art. 7º, III, da Lei 9.507, de 12/11/1997, acrescentou a essas duas hipóteses constitucionais uma terceira: “para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável”.

g) a *ação civil pública* (art. 129, III), destinada a reprimir ou impedir danos ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a “outros interesses difusos e coletivos”;

h) a *ação direta de inconstitucionalidade* (art. 102, I, *a*), pela qual se pode obter junto ao Supremo Tribunal Federal a anulação de “lei ou ato normativo federal”, cabendo a suspensão definitiva — quando se tratar de norma legislativa — ao Senado Federal (art. 52, X)<sup>25</sup>;

i) a *ação declaratória de constitucionalidade* (art. 102, I, *a*), introduzida pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993, e cuja finalidade é conseguir junto ao STF decisão definitiva de mérito favorável à constitucionalidade de lei ou ato normativo federal<sup>26</sup>.

### **O Ministério Público**

Por sua intensa e independente atuação na vida recente do Brasil, há quem aponte com certa malícia o Ministério Público como um verdadeiro quarto poder da República. Em entrevista ao jornal *O Paraense*, o procurador federal no Pará, Ubiratan Cazetta, reagiu: “Quarto poder é a sociedade”<sup>27</sup>.

A resposta do procurador é de absoluta correção. A partir especialmente da Constituição de 1988, o Ministério Público assumiu a inovadora<sup>28</sup> dimensão de “advogado dos direitos da sociedade, focado em sua condição de instituição legitimada a situar-se, judicialmente, como parte ativa na defesa da sociedade, de seus direitos ou dos direitos de segmentos que a compõem” (ROCHA, 1998, p. 500). O maior avanço se refere à independência conquistada. A nova Carta excluiu o Ministério Público da condição de “mero órgão do Poder Executivo, como fora feito nos documentos constitucionais de 1967 e de 1969, ou órgão agregado do Poder Judiciário” (ROCHA, 1998, p. 501), dotando-o do caráter de instituição permanente

<sup>25</sup> Segundo o artigo 103, I a IX, têm competência para propor ação direta de inconstitucionalidade: o presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembléia Legislativa, o governador de estado, o procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

<sup>26</sup> Podem propô-la o presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados ou o procurador-geral da República (art. 103, § 4º). A primeira ação declaratória de constitucionalidade proposta no País teve iniciativa do presidente da República e visava reconhecer a constitucionalidade da Contribuição para Fins Sociais (Cofins). Em 1º/12/1993, o STF a julgou procedente por unanimidade.

<sup>27</sup> Quarto poder é a sociedade. *O Paraense*, Belém, ano 1, 7 a 13/10/2001, p. 7.

<sup>28</sup> A “constituição do Brasil de 1988 fez do capítulo referente ao Ministério Público um dos mais novidades do sistema então instituído” (ROCHA, 1998, p. 501).

da sociedade voltada não só à defesa da ordem jurídica, mas ainda do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Suas atribuições estão fixadas no art. 127 da Constituição Federal, no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (8.625, de 12/2/1993) e no art. 5º da Lei Complementar 75, de 20/5/1993, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público da União e é aplicável também, de forma subsidiária, aos Ministérios Públicos dos Estados<sup>29</sup>.

No exercício de suas funções, o Ministério Público pode valer-se de uma série de ações<sup>30</sup>. Entretanto, em seu papel de atuação mais destinada à sociedade como um todo, que é a defesa “dos interesses sociais e individuais indisponíveis” prevista no art. 127 da Constituição, o instrumento jurídico de maior uso tem sido a ação civil pública prevista no art. 129 “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses<sup>31</sup> difusos e coletivos”.

E não têm sido poucas as iniciativas do Ministério Público em seu trabalho de proteger a sociedade brasileira.

Seja em relação ao consumidor, à preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, à defesa dos interesses das minorias — incluindo o idoso, o deficiente físico —, à proteção dos direitos das crianças e adolescentes, ao patrimônio público. Nesses diversos ramos de atuação, sempre há a presença marcante do Ministério Público (SAIFE, 1999, p. 8).

Por conta desse exercício intransigente de suas atribuições, é natural que os procuradores tenham atraído a ira de muitos. Poucos esperavam, entretanto, que a tentativa mais enérgica de restringir a atuação do órgão partisse do próprio Executivo federal. Em 14/12/1999, a Câmara aprovou um projeto de lei de iniciativa do governo prevendo multa, perda do cargo e até prisão para os procuradores que divulgassem o conteúdo de processos em tramitação. Reagindo quanto ao que considerava “inequívoco retrocesso democrático”, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) divulgou “Nota à Nação” repudiando aquela lei como uma agressão ao “direito fundamental do cidadão à informação, à liberdade de imprensa, à indispensável publicidade dos processos e à transparência da Administração Pública, garantidas constitucionalmente”<sup>32</sup>. O projeto, que ficaria conhecido como

<sup>29</sup> Art. 80 da Lei 8.625/93.

<sup>30</sup> Segundo Mazzilli (1999, p. 72-73), estes “meios ou instrumentos” são os seguintes: a) a ação penal; b) a ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva; c) o inquérito civil e a correspondente ação civil pública; d) o controle externo da atividade policial; e) a visita aos presos; f) a oitiva de representantes da sociedade civil e a promoção de audiências públicas; g) a defesa de minorias; e h) o combate à inércia governamental em questões como mortalidade infantil, falta de ensino básico, falta de atendimento de saúde, defesa do meio ambiente e do consumidor, entre outras prioridades.

<sup>31</sup> Interesses são tidos na doutrina como pretensões ainda não amparadas em lei, mas que no sistema democrático representam pretensões justas, legítimas e atingíveis juridicamente (CRETELLA JR., 1992, p. 3297).

<sup>32</sup> ANPR, 15/12/1999. Disponível em: <<http://www.anpr.org.br/noticias/releases/docs/notanacao.html>>. Acesso em: 10/10/2001.

*lei da mordaca*, criou tanta controvérsia que o Senado preferiu engavetá-lo. No início de 2000, porém, o presidente da República ressuscitou a idéia ao editar, no dia 26 de janeiro, a Medida Provisória 2088-36, que impunha uma série de obstáculos ao trabalho dos procuradores, ameaçando-os inclusive com uma multa de 151 mil reais sempre que as ações por eles propostas fossem consideradas “manifestamente improcedentes” pelo Judiciário. Como a reação contra a nova tentativa do presidente da República foi outra vez muito grande, o governo recuou e, desde então, parece ter desistido de intimidar a atuação do Ministério Público.

A reprovação mais veemente que se faz à atuação do Ministério Público é quanto ao excessivo apego de alguns procuradores aos holofotes da grande imprensa nacional. Segundo os críticos, na ambição de publicidade pessoal, o procurador “planta” denúncias num grande jornal e em seguida utiliza a publicação como indício para propor a denúncia judicial e manter-se em evidência pelo tempo que durar a investigação (PACELLI, 2000, p. 47). Essa atitude pouco ética de alguns não compromete entretanto os bons resultados alcançados pela grande maioria dos procuradores. De suas investigações têm brotado aos olhos de toda a sociedade escabrosas dilapidações do erário, como a da grilagem sem limite de terras públicas na Amazônia e a da roubalheira há anos instalada na extinta Sudam.

Principalmente por essas ações em que demonstra independência e destemor, o Ministério Público — especialmente o federal — é hoje uma das instituições de maior credibilidade junto aos cidadãos, que vêem nele a segurança na proteção de seus direitos, tanto individuais quanto coletivos (ROCHA, 1997, p. 502). Em relação à fiscalização do poder público, o melhor desejo que todo brasileiro pode ter é de que o Ministério Público continue sua linha de ação, ajudando indiretamente a contribuir para o surgimento de novos

mecanismos pelos quais a grande maioria do povo possa tomar decisões concretas, não apenas para escolha de um governante ou de um legislador a cada meia dúzia de anos e, a partir daí, faça este o que bem entender, mesmo contrariamente ao que prometeu antes de ser eleito, mas sim para que o povo possa *decidir* as grandes questões que digam respeito ao destino do País e possa *controlar* o exercício do mandato dos que foram eleitos (MAZZILLI, 1998, p. 72, grifos do autor).

## 2

### CONTROLE SOCIAL

Considerado a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública, o controle social corresponde ao “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social” (ALCÂNTARA, 2000, p. 1). Característico das democracias mais tradicionais, como a França, a Inglaterra e, principalmente, os Estados Unidos, ganhou força jurídica no Brasil a partir de 1988 com a publicação da denominada *constituição cidadã*, quando “surge, de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos

poderes públicos” (TENÓRIO, 1999, p. 231). Antes, prevaleciam na administração estatal brasileira “a exclusão da sociedade civil dos processos decisórios” e “a ausência de controle social e de avaliação” (FARAH, 1997, p. 129). Impulso também significativo ocorreu a partir da orientação trazida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, que contempla como um de seus quatro componentes básicos<sup>33</sup>:

d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 19).

Como dispositivo mais evidente de controle da administração pública, a Constituição de 1988 obriga em seu art. 31, § 3º, os municípios a manterem suas contas durante 60 dias, anualmente, “à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei”. Outros institutos de participação popular foram também ali previstos, a maioria dependendo, porém, de regulamentação posterior:

- a) *proposição de ação popular (art. 5º, LXXIII)*<sup>34</sup>;
- b) *plebiscito (art. 14, I, e art. 18, §§ 3º e 4º)*<sup>35</sup>;
- c) *referendo (art. 14, II)*<sup>36</sup>;
- d) *iniciativa popular (art. 14, III, art. 27, § 4º, art. 29, XIII, e art. 61, § 2º)*<sup>37</sup>;
- e) *participação em colegiados de órgãos públicos (art. 10)*;
- f) *cooperação, por meio das associações representativas, no planejamento municipal (art. 29, XII)*;
- g) *participação na fixação da política agrícola (art. 187)*<sup>38</sup>;
- h) *participação na gestão administrativa da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII)*<sup>39</sup>;
- i) *participação, por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 7º)*<sup>40</sup>;

<sup>33</sup> Os outros três são, resumidamente: (a) a redução do tamanho do Estado, em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e “publicização”; (b) a diminuição do grau de interferência do Estado através de programas de desregulação; e (c) o aumento da governança do Estado através do ajuste fiscal e da reforma administrativa. (BRESSER PEREIRA, 1997b, p. 18-19)

<sup>34</sup> Recepção, pela CF, da Lei 4.717, de 29/6/1965.

<sup>35, 36 e 37</sup> Regulamentados pela Lei 9.709, de 18/11/1998.

<sup>38</sup> Regulamentada pelas leis 8.171, de 17/1/1991 (Lei de Política Agrícola), e 8.629, de 25/1/1993 (Lei da Reforma Agrária).

<sup>39</sup> Atendida na Lei 8.080, de 19/9/1990, que aprovou o Sistema Único de Saúde (SUS), e na Lei 8.212, de 24/7/1991, que organizou a Assistência Social.

<sup>40</sup> Diretriz incorporada à Lei 8.069, de 13/7/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente.

- j) *admissão, em caráter genérico, na gestão do ensino público (art. 206, VI);*
- k) *colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º).*

Legislação subsequente disciplinou e muitas vezes ampliou essas formas de participação. Conselhos e associações populares, audiências públicas, ouvidorias, muitos são hoje os “canais destinados a permitir que os cidadãos, individualmente ou mediante entidades representativas, expressem suas razões e opiniões acerca dos assuntos públicos, mas com reflexos na atuação administrativa” (OLIVEIRA, G., 1997, p. 272). Na elaboração da proposta do orçamento público, cidades e estados administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) dispensaram mesmo a intermediação de associações, constitucionalmente prevista, e concederam participação direta e individual à população — prática que se tornou conhecida pelo nome de *orçamento participativo* e que começa a ganhar espaço também nas campanhas e administrações de outros partidos políticos.

A maior crítica aos instrumentos de participação adotados no País aponta para a forma como são instituídos e operados. Para Tenório e Rozemberg (1997, p. 102), é necessário “distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação”. A cidadania só estará completa se do lado da sociedade existir uma participação consciente — capaz de compreender a importância e os limites de suas decisões —, com independência e preparação suficientes para negociar com isenção e defender com energia os interesses da coletividade. Por isso a necessidade de uma busca contínua de maior espaço e de novos e aperfeiçoados instrumentos de interferência positiva na gestão e fiscalização dos recursos públicos.

Quando a participação é concedida, sem que qualquer empenho tenha sido feito nessa direção, dificilmente se verifica um processo de internalização e de absorção desse direito por parte dos beneficiários. A tendência, a menos que uma ação educativa e conscientizadora tenha lugar, é seu esvaziamento ou, o que é pior, sua apropriação por parte de alguns poucos, que passam a fazer política pessoal e manipular o poder em nome da coletividade. Nessas condições, da mesma forma como foi concedida, a participação pode ser retirada (TENÓRIO; ROZEMBERG, 1997, p. 104).

Nesse sentido, pode-se afirmar com segurança que os meios existentes de controle social no País são ainda em sua grande maioria concedidos. À medida, porém, que se institucionalizarem e passarem a exibir benefícios mais visíveis de sua atuação, adquirirão prestígio e legitimidade para justificar sua existência como imprescindível à melhora na prestação dos serviços disponíveis à população e à correta aplicação dos recursos públicos — exercendo com isso influência não apenas sobre a administração, mas ainda sobre o parlamento e os tribunais. “Talvez o próprio espaço da participação concedida e controlada [...] possa vir a ser apropriado pelos cidadãos, transformando a participação delegada em participação efetiva” (FARAH, 1997, p. 143).

Nos tópicos seguintes, tratarei de algumas áreas nas quais a fiscalização da sociedade sobre o poder público está institucionalizada ou então já apresenta — como no caso do orçamento — resultados expressivos.

### **Meio ambiente**

A participação da comunidade é prevista como parte importante do processo de licenciamento ambiental de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e se dá nos termos do art. 2º, *caput*, da Resolução 009, de 3/12/1987, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): “Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública”. O art. 5º determina que a ata correspondente à audiência, assim como seus anexos, servirão de base, em conjunto com o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), “para análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”.

Alguns empreendedores têm, contudo, tentado dificultar a realização dessas audiências. Em 1991, por exemplo, a Procuradoria da República no Rio Janeiro precisou ajuizar mandado de segurança para obrigar a administração daquele estado a concordar com a realização de audiência pública relativa à obra da Linha Vermelha (ANTUNES, 1997, p. 162-164). O triunfo da ação na Justiça acabou, entretanto, como uma vitória de Pirro. O trânsito em julgado ocorreu somente em 1997, muito tempo depois da conclusão das obras, e por isso a audiência pública em que o processo de licenciamento foi explicado à sociedade resultou praticamente inócua, pois não fazia mais sentido, àquela altura, “receber dos presentes as críticas e sugestões a respeito do Rima”<sup>41</sup> de um empreendimento já executado.

Um segundo aspecto que compromete o proveito dessas audiências é a falta de conhecimento prévio por parte dos representantes da comunidade quanto ao conteúdo dos documentos que serão ali discutidos, já que quem convoca a audiência não tem em geral o cuidado de dar publicidade dessas informações com antecedência.

Não basta que as pessoas e os grupos sociais possam obter a informação, se a solicitarem. Para que a informação ambiental produza seus resultados imediatos e eficazes, torna-se necessário que quem tenha a informação sobre o meio ambiente — os particulares ou os governos — torne pública essa informação de forma contínua e organizada, independente de pedido de quem quer que seja (MACHADO, 1997, p. 214).

O sigilo das informações é um comportamento típico daqueles “que querem ser autoritários e corruptos” e, por isso, “evidentemente tentarão de forma direta ou indireta dificultar a transmissão da informação ambiental” (MACHADO, 1997, p. 214).

Todas essas impropriedades apontam para a necessidade de uma norma disciplinadora das etapas que deve compreender uma audiência pública, definindo

<sup>41</sup> Art. 1º da Resolução/Conama 009/87.

por exemplo o tempo anterior de convocação e a possibilidade de consulta prévia aos documentos que compõem os estudos já efetuados. Caso contrário, a audiência não passará de uma solenidade, um ato litúrgico sem nenhuma consequência prática para a participação cidadã no controle do meio ambiente.

Se não houver uma efetiva e justa regulamentação da participação popular na audiência pública, seja essa participação individual ou de associações de defesa do meio ambiente, a audiência pode tornar-se uma participação ilusória e despida de real importância (MACHADO, 1997, 214).

## **Saúde**

A Lei 8.142, de 28/12/1990, introduziu de dois modos a participação da sociedade na gestão e controle do setor da saúde: mediante as Conferências de Saúde, de caráter propositivo, e os Conselhos de Saúde, de caráter permanente e deliberativo e a quem compete “formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (art. 1º, § 2º). Para que estados e municípios recebam, de maneira descentralizada, recursos do Sistema Único de Saúde, uma das exigências é de que contem com Conselho<sup>42</sup> instalado, cuja composição deve ser paritária entre, de um lado, os representantes do governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde e, de outro, os usuários. Quanto às conferências, devem ocorrer a cada quatro anos e contar com “representação dos vários segmentos sociais” a fim de “avaliar a situação da saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” (art. 1º, § 1º).

Muitas irregularidades têm-se verificado na composição e funcionamento dessas instâncias de acompanhamento da saúde. Citadas em relatório de diagnóstico divulgado pelo TCU em setembro de 1999 (BRASIL, 1999a) estão:

I – falta de definição precisa de quem seja considerado usuário do SUS para efeito de composição dos conselhos. Como ilustração, é citado o caso da ocupação de vagas destinadas aos usuários no Conselho Nacional de Saúde (CNS) por representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Ainda que tais entidades pudessem ser consideradas usuárias do SUS, não se pode negar que há uma distorção quando os representantes indicados por essas entidades são um fabricante de medicamentos e um dono de hospital, por exemplo, cujos interesses já são representados no Conselho nas vagas dos prestadores de serviços ao SUS.

II – ainda em relação ao CNS, para que suas deliberações tenham vigência legal, precisam ser homologadas pelo ministro da Saúde na forma de resoluções e devem estar publicadas no Diário Oficial da União num prazo de até 21 dias da aprovação pelo conselho. Segundo, porém, o relatório do TCU, o tempo médio entre a aprovação e a publicação alcançava 76 dias, apurando-se ainda que das resoluções

---

<sup>42</sup> Art. 4º, II.

aprovadas em 1997, 18% encontravam-se pendentes de homologação; em 1998, o percentual perfazia 79% até setembro. Ademais, de 05/02/98 até setembro de 1998, nenhuma resolução aprovada havia sido homologada. Portanto, a não-homologação das deliberações do CNS pelo Ministro da Saúde seria o principal fator impeditivo da entrada em vigência das resoluções, constituindo um sintoma de falta de sintonia do colegiado.

III – quanto aos conselhos municipais e estaduais, apesar de estarem instalados “de acordo com as normas que regulam sua organização”, a maioria “não tem participado da formulação de estratégias para o setor, do controle da execução das políticas de saúde, nem se manifestado sobre recursos transferidos e sobre planos de saúde e orçamentos”.

Também em trabalho do TCU (BRASIL, 1993), verificou-se que na constituição dos conselhos municipais “muitas vezes, os membros desses são assessores ou familiares de prefeitos, pessoas analfabetas ou, ainda, representantes de associações inexistentes”.

Se é previsto que referidos Conselhos devem fiscalizar os gastos ocorridos na área, é temerário que seus integrantes tenham qualquer vínculo com gestores, à exceção, é claro, dos representantes do governo. É necessário que os conselheiros tenham absoluta independência, ou melhor, que não sejam alcançados por qualquer tipo de pressão. (BRASIL, 1999a).

Por fim, é comum leis municipais que instituem conselho retirarem deste sua natureza deliberativa, transformando-o “em mero órgão consultivo, de pouca eficácia na tomada de decisões sobre a política local de saúde” (PEDALINI, 1997 apud FORTES, 1997, p. 3).

## **Educação**

Obedecendo ao princípio constitucional da “gestão democrática do ensino público”, a Lei 9.394, de 20/12/1996 — que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional — assegurou participação da comunidade “em conselhos escolares ou equivalentes”<sup>43</sup>, tornando a educação certamente o setor público em que hoje o controle social está mais presente. É intensa a criação de conselhos para fiscalizar os programas instituídos nos últimos anos pelo Ministério da Educação. Desses programas, os mais importantes são os seguintes:

### **a) Alimentação escolar**

O mais antigo programa federal na área da educação, existe no País desde 1954. No ano seguinte, alcançou abrangência nacional a partir da Campanha da Merenda Escolar (CME) criada pelo Decreto 37.106, de 31/3/1955.

---

<sup>43</sup> Art. 14, II.

Com a Lei 8.913, de 12/7/1994, o programa foi descentralizado, tornando-se a constituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) exigência para que estados e municípios recebessem as liberações feitas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da Medida Provisória 1.784, de 14/12/1998, criou-se a possibilidade de as transferências serem feitas diretamente para cada escola. Na edição mais recente dessa Medida Provisória (2.178-36, de 24/8/2001), o art. 3º prevê a seguinte composição para o CAE:

I – um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;

II – um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;

III – dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;

IV – dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;

V – um representante de outro segmento da sociedade local.

§ 1º – No Município com mais de cem escolas de ensino fundamental, bem como nos Estados e no Distrito Federal, a composição dos membros do CAE poderá ser de até três vezes o número estipulado no “caput”, obedecida à proporcionalidade ali definida.

Entre as atribuições dos conselheiros, está a de comunicar, “mediante ofício, ao FNDE” sempre que a administração fiscalizada<sup>44</sup>:

a) não utilizar os recursos de acordo com as normas estabelecidas para execução do PNAE;

b) não aplicar testes de aceitabilidade e não realizar controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, ou o fizer em desacordo com a regulamentação aprovada pelo FNDE;

c) não apresentar a prestação de contas nos prazos e na forma estabelecidos.

Caso essa comunicação deixe de ser feita, os membros do conselho poderão ser responsabilizados solidariamente pelas irregularidades<sup>45</sup>.

Auditoria nacional realizada pelo TCU em 1999 encontrou sérios problemas no funcionamento desses conselhos. Segundo o relatório<sup>46</sup>, em sua composição “prevalciam funcionários da entidade executora respectiva, configurando, desta forma, a falta de independência daquelas instâncias”. Além disso, as deficiências de atuação identificadas ocorriam “seja por falta de preparação dos membros ou por não estarem [os conselhos] equipados de forma adequada”.

<sup>44</sup> Art. 3º, § 7º, II, III e IV, da Medida Provisória 2.178-36/2001.

<sup>45</sup> Art. 4º, § 3º.

<sup>46</sup> BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Decisão 596/2000, do Plenário. Min. Relator: Humberto Souto. Brasília, TCU, Diário Oficial da União, 05/08/2000.

## **b) Fundef**

Previsto no art. 60, § 7º, das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) encontra-se regulamentado pela Lei 9.424, de 24/12/1996, e pelo Decreto 2.264, de 27/6/1997, e tem por objetivo básico garantir um investimento mínimo sobretudo na qualificação dos professores do ensino fundamental (1ª a 8ª séries) e na melhora do nível de remuneração destes. O conselho previsto na legislação tem por atribuições básicas acompanhar o recebimento e aplicação dos recursos do fundo e supervisionar o censo escolar anual<sup>47</sup>. Além de representantes do poder público, fazem parte do conselho delegados dos diretores e servidores de escolas, dos professores e dos pais de alunos. Aos conselheiros devem ser franqueados extrato bancário e os “demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos recebidos” (art. 5º da Lei 9.424/96).

Inúmeras denúncias veiculadas pela imprensa nacional parecem demonstrar que o Fundef se transformou numa fonte considerável de desvios, principalmente por parte de administradores municipais. No parecer prévio emitido sobre as contas anuais de 1998 do presidente da República, o TCU registrou que “algumas prefeituras não estão prestando as informações requeridas pelos membros do Conselho, o que está prejudicando o exercício de seu papel fiscalizador” (apud BRASIL, 2000). Recentemente, aquele tribunal determinou um amplo programa de auditorias em 50 municípios brasileiros com o fim específico de verificar a aplicação dos recursos do fundo e recomendando especial atenção ao desempenho dos conselhos<sup>48</sup>.

## **c) Renda mínima**

Criado pela Lei 9.533, de 10/12/1997, o programa concede apoio financeiro de até 50% “a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação” (art. 1º). Os recursos são transferidos por meio de convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e destinam-se “exclusivamente a famílias que se enquadrem nos seguintes parâmetros, cumulativamente:”<sup>49</sup>

I – renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo;

II – filhos ou dependentes menores de 14 anos;

III – comprovação, pelos responsáveis, da matrícula e frequência de todos os seus dependentes entre 7 e 14 anos, em escola pública ou em programas de educação especial.

<sup>47</sup> Art. 4º, *caput* e § 2º, da Lei 9.424/96.

<sup>48</sup> TCU fará auditoria em município atendido pelo Fundef. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, caderno 3, p. 16, 21/6/2001.

<sup>49</sup> Art. 5º.

O conselho de acompanhamento, previsto no art. 4º daquela lei, tem composição e atribuições similares às do conselho do programa de alimentação escolar, prevista a mesma sanção caso deixe de comunicar ao FNDE “possíveis desvios de finalidade” do programa e “irregularidades na utilização dos recursos destinados à sua execução” (art. 4º, I).

#### **d) Educação fundamental de jovens e adultos**

Instituído pela Medida Provisória 2.100-31, de 24/4/2001, o programa tem por objetivo apoiar financeiramente estados e municípios em ações de ensino fundamental, via “supletivo presencial com avaliação no processo”<sup>50</sup>, de jovens e adultos. A transferência dos recursos é feita diretamente a conta indicada pelo estado ou município beneficiário, que, para ser enquadrado no programa, precisa atender critérios relacionados ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) divulgado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O acompanhamento do programa é feito pelo mesmo conselho instituído para fiscalizar o Fundef, com a inovação da responsabilidade solidária dos conselheiros caso deixem de comunicar ao FNDE a ocorrência, pelo executor do programa, de alguma das seguintes hipóteses<sup>51</sup>:

I – omissão na apresentação da prestação de contas;

II – prestação de contas rejeitada; ou

III – utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a sua execução, conforme constatado por análise documental ou auditoria.

#### **e) Bolsa Escola**

É o mais novo dos programas federais na área da educação, embora exista há anos nas administrações estaduais e municipais do Partido dos Trabalhadores (PT). Implantado pela Medida Provisória 2.140, de 13/2/2001, e aprovado pela Lei 10.219, de 11/4/2001, o programa — feito sempre em parceria com os municípios — cria uma remuneração mínima para famílias carentes manterem na escola suas crianças com idade “entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular”<sup>52</sup>. É praticamente uma extensão do programa de renda mínima. O valor é de 15 reais por criança, limitando-se o benefício a no máximo três crianças por família<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Art. 20, *caput*.

<sup>51</sup> Combinação dos artigos 22, § 2º, e 23 da Medida Provisória 2.100-31.

<sup>52</sup> Art. 2º, II, da Lei 10.219/2001.

<sup>53</sup> *Caput* do art. 4º.

O conselho de acompanhamento do Bolsa Escola está previsto no art. 2º, IV, da Lei 10.219/2001 e a sua composição deverá ser de, no mínimo, 50% de “membros não vinculados à administração municipal” (art. 8º).

### **Infância e adolescência**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei 8.069, de 13/7/1990, assegura a participação popular nas ações de proteção da infância e adolescência tanto por suas entidades representativas quanto por meio de qualquer cidadão individualmente. O primeiro tipo se dá na constituição dos conselhos nacional, estaduais e municipais<sup>54</sup>, em que a lei garante ainda paridade obrigatória entre os órgãos do governo e as organizações representativas da população. Nesse sentido, o ECA foi o primeiro diploma legal “a consagrar, em nível nacional, a democracia participativa paritária na definição e implementação de uma política setorial” (LYRA, 1999, p. 25).

Quanto à participação individual, é prevista para acontecer na formação dos conselhos tutelares<sup>55</sup>, órgãos municipais aos quais incumbe — entre diversas atribuições junto ao Judiciário, ao Ministério Público e à própria sociedade — “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 136, IX). Todos os seus integrantes fazem parte da comunidade local, sendo exigido somente o cumprimento dos seguintes requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residência no município<sup>56</sup>.

Com relação às dificuldades para o bom funcionamento desses conselhos, Lyra (1999, p. 29) menciona “a lerdeza, ou mesmo completa inanição” de governadores e prefeitos, recordando que o governo federal chegou a “ameaçar o não-repasse de verbas à saúde e à assistência social para obrigá-los a deixarem de ser omissos na matéria”. Predominam ainda decisões centralizadas nos poderes constituídos, pois

todo o poder no município fecha as portas para o Conselho. Não só a prefeitura, mas também a delegacia, o Poder Judiciário... Na maioria das vezes, os conselheiros são obrigados a ceder à vontade dos dirigentes para conseguir trabalhar. O que fazer? Sempre chegar e pedir, subordinando-se aos mandantes (BATTINI, 1994, p. 16).

---

<sup>54</sup> Art. 88, II.

<sup>55</sup> Art. 132 – Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

<sup>56</sup> Art. 133.

## Agências reguladoras

Embora as agências reguladoras tenham origem relativamente antiga<sup>57</sup>, no Brasil passaram a existir somente a partir de 1995, como parte do processo de reestruturação do Estado. No exercício das atividades das agências criadas no âmbito da União ou dos estados, a participação popular ocorre na forma estabelecida nas leis que as criaram. Em geral, segue um dos institutos adotados nas três primeiras agências reguladoras federais implantadas (Anatel, ANP e Aneel): na Anatel, participação na própria estrutura administrativa, sob a forma de um conselho consultivo; nas duas outras, sob a forma de audiências públicas que precedem as deliberações (COSTA, 1999, p. 197). A rigor,

a participação do usuário acaba conformando-se a normas e peculiaridades de cada segmento de serviços públicos. Assim, adotar-se-á a formatação mais condizente e eficaz em relação a cada um, seja por meio de um comitê de usuários, da previsão de um processo de audiência pública ou de representatividade no conselho diretor da agência reguladora, com ou sem direito de voto, podendo ocorrer a utilização cumulativa desses diversos instrumentos de democratização do sistema de concessões (WALD; MORAES, 1999, p. 163).

Todas as agências federais são criadas na forma de autarquias especiais com competência legal para regular, controlar e fiscalizar serviços concedidos pelo poder público. Convém, entretanto, para fim de melhor compreensão, esclarecer inicialmente o setor objeto de regulação de cada uma dessas agências, apresentando em seguida os dispositivos legais que disciplinam a participação popular em seu funcionamento e controle.

A precursora desse modelo de organização pública no Brasil é a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), criada pela Lei 9.427, de 26/12/1996, com a finalidade de “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”, devendo articular-se “com os Estados e o Distrito Federal, para o aproveitamento energético dos cursos de água e a compatibilização com a política nacional de recursos hídricos” (art. 2º).

Há na própria lei previsão de audiência pública, convocada pela Aneel, sempre que alguma decisão da agência “implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou,

---

<sup>57</sup> Segundo Schwartz (1950, p. 6), o marco inicial se deu com a *Interstate Commerce Commission* (ICC), criada em 1887 nos Estados Unidos para regulamentar os serviços interestaduais de transporte ferroviário. Além da *Interstate*, que teve sua área ampliada para os setores de transporte de carga e de abastecimento de água, existem hoje nos EUA mais duas agências reguladoras especializadas: a *Federal Communication Commission* (FCC), para as áreas de telefonia, radiodifusão e TV a cabo, e a *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), para os setores de energia elétrica, gás natural e petróleo (WALD; MORAES, 1999, p. 151).

quando possível, por via administrativa” (art. 4º, § 3º). Também os contratos de concessão de serviços de energia elétrica já obrigam a concessionária a

organizar e manter em funcionamento o Conselho de Consumidores, integrado por representantes das diversas classes de consumidores, de caráter consultivo e voltado para orientação, análise e avaliação do serviço e da qualidade do atendimento por ela prestado, bem como para formulação de sugestões e propostas de melhoria do serviço (WALD; MORAES, 1999, p. 162).

Quanto à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada pela Lei 9.472, de 16/7/1997, é de sua competência “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras” e especialmente quanto a algumas atribuições que incluem “implementar a política nacional de telecomunicações”, expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas concessionárias e “reprimir infrações dos direitos dos usuários”<sup>58</sup>.

Na estrutura da Anatel, a lei prevê que “entidades representativas dos usuários” e “entidades representativas da sociedade” indicarão membros para integrar o Conselho Consultivo<sup>59</sup> — “órgão de participação institucionalizada da sociedade na agência”<sup>60</sup> e a quem cabe, entre outras atribuições, “opinar sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações”, além da função de aconselhamento “quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público”<sup>61</sup>. Fora isso, é assegurada a consulta pública, “sem formalidades, na Biblioteca”, a todos os documentos e autos da agência, ressalvados aqueles “cuja divulgação possa violar a segurança do País, segredo protegido ou a intimidade de alguém” (art. 45).

Já a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada pela Lei 9.478, de 6/8/1997, tem por finalidade básica “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo”, cabendo-lhe ainda “exercer, a partir de sua implantação, as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis – DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool” (artigos 8º e 9º). A agência difere das demais porque não regula um serviço público, “mas sim atividades econômicas monopolizadas pela União, considerando-se que, embora não constituindo um serviço público, a exploração da indústria do petróleo é absolutamente essencial à economia da sociedade” (AZEVEDO, 1998 apud PECCI, 1999, p. 124-125).

A exemplo do que ocorre na Aneel, a lei determina que a ANP convoque audiência pública diante de “iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo” (art. 19).

<sup>58</sup> Art. 19.

<sup>59</sup> Art. 34.

<sup>60</sup> Art. 33.

<sup>61</sup> Art. 35, I e II.

De criação mais recente, a Agência Nacional de Águas (ANA) — instituída pela Lei 9.984, de 17/7/2000, e instalada pelo Decreto 3.692, de 19/12/2000 — tem por objetivo formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e “promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (art. 2º). Embora a lei de criação não preveja a participação popular, a ANA está submetida a determinações oriundas da Lei 9.433, de 8/1/1997, que inclui representantes dos usuários na formação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos<sup>62</sup> e dos Comitês de Bacia Hidrográfica<sup>63</sup>.

Por fim, ainda que não seja uma entidade organizada na forma de agência reguladora, o Conselho de Autoridade Portuária — instituído nos portos brasileiros pela Lei 8.630, de 25/2/1993, e a quem compete “baixar o regulamento de exploração”<sup>64</sup> do porto sob sua jurisdição — deve também incluir entre seus membros representantes “dos usuários e afins”<sup>65</sup>.

Analisando a atuação dessas agências, especialistas ressaltam o fato de serem elas ainda muito recentes no País e, por isso, sujeitas a um aprendizado que “surge da experiência com a identificação de situações novas” (WALD; MORAES, 1999, p. 144). O que, entretanto, não anula as censuras quanto à falta de independência<sup>66</sup> e à omissão<sup>67</sup> ou lerdeza<sup>68</sup> de sua atuação. Também causou estranheza a verdadeira usurpação das prerrogativas da Aneel patrocinada pelo Executivo federal no ato que constituiu em abril de 2001<sup>69</sup> a Comissão de Gerenciamento da Racionalização da Oferta e do Consumo de Energia Elétrica (CGRE),

---

<sup>62</sup> Art. 34, III.

<sup>63</sup> Art. 39, IV.

<sup>64</sup> Art. 30, § 1º, I.

<sup>65</sup> Art. 31, IV.

<sup>66</sup> “Verifica-se, de início, que a independência de instrumentos [da Aneel] parece estar comprometida, na medida em que fica estipulado que, nos três primeiros anos de sua existência, as tarifas terão os reajustes e revisões definidos pelo Ministério ao qual se vincula” (WALD; MORAES, 1999, p. 147).

<sup>67</sup> “Diante de vários casos de mau desempenho das novas operadoras privadas de serviços públicos e confrontadas na prática com o poder das concessionárias, as agências não reagem firmemente” (PECI, 1999, p. 133).

<sup>68</sup> Peci (1999, p. 126) menciona os prejuízos causados pela Light e a Cerj — distribuidoras de energia no estado do Rio de Janeiro privatizadas em 1996 — aos consumidores cariocas e fluminenses devido às constantes faltas de luz. “A Aneel viu sua imagem pública seriamente arranhada quando demorou para tomar medidas, só chegando ao extremo de fixar multas sob pressão, no dia em que seus dirigentes seriam severamente questionados pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado”.

<sup>69</sup> Decreto 3.789, de 18/4/2001.

formada com o objetivo de combater a crise energética brasileira. É o atual presidente daquela comissão, o ministro-chefe da Casa Civil Pedro Parente, quem, por exemplo, anuncia percentuais de reajuste de tarifa para que as empresas concessionárias compensem prejuízos decorrentes da diminuição do consumo de energia elétrica — embora essa autoridade seja legalmente conferida à Aneel<sup>70</sup>. Pode-se indagar ainda quantas audiências públicas foram realizadas antes da decretação do racionamento que, ninguém tem dúvida, implicou imensa “afetação de direitos dos consumidores”. Resposta: nenhuma.

Essa é talvez a maior restrição que se possa fazer ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a contumaz contradição entre discurso e prática. O mesmo mandatário que em agosto de 2000<sup>71</sup> proclamava a necessidade de transparência e a importância da “parceria com a sociedade no acompanhamento e no controle” da administração, menos de um ano depois pilota uma crise provocada em grande parte pela absoluta falta de transparência quanto à real situação do setor elétrico nacional e transforma em pó o controle social ao anunciar de modo autoritário o plano de economia de energia — que relegou à participação popular apenas a parte mais amarga das medidas adotadas: o ônus de adaptar a vida às duras medidas do racionamento.

Quanto aos resultados concretos da participação popular nessas agências, ainda são poucos os dados disponíveis. Dois temores, todavia, despontam:

a) a possibilidade de os representantes dos usuários se verem privados de “acesso a toda a informação necessária para o exercício das suas funções, em particular às informações contratualmente repassadas pelo concessionário ao concedente” (WALD; MORAES, 1999, p. 163); e

b) a desproporcionalidade de interesse entre esses membros usuários, pois grandes consumidores, como indústrias, têm “maior capacidade de articulação e pressão” (PECI, 1999, p. 130) que o cidadão-consumidor individual<sup>72</sup>.

A simples previsão de voz ao cidadão-usuário não é, portanto, garantia de que terá meios de expressá-la e de que será ouvido nas decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras. Na prática, “a ‘mercadoria’ em jogo é muito difícil de ser negociada e valorizada devidamente por parte do cidadão desarticulado e desinformado” (PECI, 1999, p. 134). O futuro então dirá se as agências “contarão com a participação ativa dos usuários em suas instâncias deliberativas ou se os relegarão a um papel secundário, restaurando antigos anéis burocráticos sob uma forma sofisticada e talvez mais difícil de controlar” (COSTA, 1999, p. 198).

---

<sup>70</sup> Art. 15, IV, da Lei 9.427/96.

<sup>71</sup> Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso mencionado na nota 4 deste trabalho.

<sup>72</sup> As indústrias filiadas à Fiesp pressionam por mudanças mais rápidas e pedem uma garantia maior do governo para que as novas concessionárias façam os investimentos necessários (BRASIL ENERGIA ONLINE, 1998).

## Orçamento

O orçamento público manteve-se durante praticamente toda a história do Brasil imune à participação direta da sociedade, ainda que sua elaboração tenha importância vital para o cidadão, pois é nele, afinal, que se define a capacidade de investimento do Estado para assegurar os direitos individuais e coletivos previstos na Constituição. Na execução das metas nele programadas, pode o poder público — por meio de “prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até na proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais” (TORRES, 1992, p. 35) — garantir à sociedade o mínimo existencial.

No orçamento da União, a ausência do cidadão persiste. Nos chamados governos subnacionais (estados e municípios) é que a situação apresenta novidades. O marco histórico da mudança deu-se com o orçamento municipal participativo de Porto Alegre — lançado em 1989 durante a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) na capital gaúcha. Naquele ano, o prefeito recém-eleito Tarso Genro abriu “um processo pelo qual os investimentos do orçamento municipal seriam decididos por todos os cidadãos de maneira participativa” (KLIKSBURG, 1999, p. 15). Hoje, esse modelo de parceria Estado-sociedade tornou-se “referência internacional obrigatória” e se expande até mesmo para administrações subnacionais não controladas pelo PT.

Resumidamente, o método utilizado em Porto Alegre consiste na divisão da cidade em 16 regiões, cada uma com dois representantes eleitos para o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, cuja atribuição é “discutir a proposta orçamentária do governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias” (ANDREATA, 1995, p. 18). Nas regiões, uma série de reuniões prévias (rodadas) define as demandas e prioridades das ruas, bairros e, finalmente, da região. A prefeitura organiza então as chamadas plenárias temáticas, encontros dos delegados regionais para discutir e aprovar propostas segundo as áreas a que se destina o investimento, e que podem ser: “organização da cidade e desenvolvimento urbano; educação, cultura e lazer; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; e circulação e transporte” (OLIVEIRA; PINTO; TORRES, 1995, p. 55). Finalmente, a proposta de investimentos é consolidada no Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, que utiliza para decidir sobre a inclusão de cada demanda critérios como carência de serviços ou de infra-estrutura e população residente na região. Um Fórum Regional de Orçamento, também constituído por delegados das regiões, incumbem-se pela “fiscalização da execução do orçamento em vigor, na sua região” (JACINTHO, 2000, p. 80).

O processo, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>73</sup>, permitiu aos habitantes de Porto Alegre:

- expressar sua compreensão dos problemas cruciais enfrentados pela cidade;
- estabelecer prioridades dos problemas que merecem atenção mais imediata;

<sup>73</sup> BID. Banco Interamericano de Desarrollo. *Libro de consulta sobre participación*. 1997 apud KLIKSBURG, 1999, p. 15-16.

selecionar as prioridades e gerar soluções práticas;  
ter oportunidade de comparar com as soluções criadas em outras regiões da cidade e em outras áreas temáticas;  
decidir, com o apoio de técnicos do gabinete do prefeito, investir nos programas menos caros e mais factíveis de atender;  
revisar os êxitos e fracassos do programa de investimentos para melhorar seus critérios para o ano seguinte.

Essa participação tem demonstrado ser um eficiente mecanismo de alocação dos recursos em áreas efetivamente carentes de investimento público.

Entre 1989 e 1995, entre outros aspectos, a cobertura de água subiu de 80% para 98% da população, as escolas públicas matricularam o dobro de crianças e expandiu-se a pavimentação dos bairros pobres (KLIKSBURG, 1999, p. 16)

No Rio Grande do Sul, com a eleição em 1998 de um governador do Partido dos Trabalhadores — o ex-prefeito de Porto Alegre Olívio Dutra —, o orçamento participativo passou a ser utilizado também na administração estadual.

Duas censuras são costumeiramente feitas a esse modelo de elaboração orçamentária. A primeira é de que a parcela destinada à apreciação popular é muitas vezes insignificante em relação ao total de investimentos da prefeitura ou do estado — significando que, não importa quantos milhares ou milhões de pessoas estiverem presentes às reuniões, o impacto de sua participação na proposta orçamentária será sempre de baixa intensidade<sup>74</sup>. A segunda é quanto à qualidade dessa participação nas reuniões em que o orçamento é discutido e aprovado. Para Salomão (1999, p. 73),

na medida em que os participantes estão desinformados, não conhecem o que está por trás da proposta orçamentária, ou não têm elementos para avaliar e discutir adequadamente o projeto [...] em discussão, o que acontece, na verdade, é que eles estão lá para contestar ou estão lá para serem manipulados pelos seus promotores.

Um temor igualmente se impõe ante a cultura política personalista predominante no Brasil: o de que a experiência seja interrompida sempre que ocorrer substituição no Executivo. Trata-se da conhecida descontinuidade administrativa — tão comum na administração pública —, cuja prática implica, “na grande maioria dos casos, uma descontinuidade à própria iniciativa inovadora, acarretando a interrupção dos programas a cada mudança de governo” (FARAH, 1997, p. 155).

Algo, porém, que nenhum crítico pode negar é que o orçamento popular representa hoje no Brasil a iniciativa do poder público que melhor aceitação obteve junto à sociedade. Talvez pelo caráter deliberativo das reuniões — e não meramente consultivo, como em geral ocorre nas audiências públicas e conselhos previstos nas outras áreas —, aproximadamente 100 mil pessoas estiveram, por exemplo, envolvidas

<sup>74</sup> Em 1997, os recursos destinados ao orçamento participativo pela prefeitura de Salvador, na Bahia, representavam 27% do total disponível para investimentos, que eram da ordem de 10% do total do orçamento municipal (BOSCHI, 1998, p. 11).

com a preparação do orçamento de Porto Alegre em 1995 (KLIKSBURG, 1999, p. 16). Um outro fator deve igualmente explicar essa presença expressiva de cidadãos às discussões da proposta orçamentária:

O processo participativo também teve um enorme impacto sobre a habilidade dos cidadãos de responder aos desafios organizadamente, como comunidade, e sobre a capacidade de trabalhar de forma conjunta para melhorar a qualidade da administração pública e em consequência a qualidade de vida (BID, op. cit.).

Nenhuma repercussão, entretanto, tiveram sobre o modo de elaboração da proposta orçamentária da União esses onze anos de orçamento popular nas administrações subnacionais. Ali, continua o monopólio governamental, sem que se cogite de abertura alguma à democratização do processo. Nesse sentido, vale a pena conhecer os três mitos apontados por Paulo do Pin Calmon (1993 apud JACINTHO, 2000, p. 112) para que se mantenha com o Executivo a competência exclusiva na iniciativa das leis orçamentárias federais:

o mito da irracionalidade, que argumenta no sentido de que, por ser o processo orçamentário uma temática estritamente técnica, as ingerências do Congresso Nacional ou da sociedade sobre ela podem gerar desvios prejudiciais ao desenvolvimento da economia nacional. O mito da irracionalidade tem como contraface vitoriosa o mito da racionalidade tecnocrática, significando que, como a sociedade não está suficientemente informada para tratar do assunto, deixemos que os tecnocratas o façam. O segundo é o mito da irrelevância do orçamento como instrumento prático de planejamento factível cujas determinações devam ser cumpridas, e não apenas um punhado de regras consubstanciadas em lei formal destituída da coercitividade atribuível a qualquer lei. O terceiro é o mito da complexidade, que trabalha com a idéia de que o processo orçamentário exige decisões muito complexas, pautadas em informações variadas e substancialmente técnicas, imprescindíveis à distribuição dos investimentos do Estado, motivo pelo qual não é acessível ao comum dos cidadãos.

### 3 CORRUPÇÃO

A corrupção pública é um fenômeno que há muito acompanha a humanidade. Suas raízes estão fincadas desde o primeiro instante em que surgiu o Estado. A propina e o nepotismo eram reconhecidos como um problema moral tanto no Egito antigo quanto em Atenas, chegando na época a exigir regras legais para controlar sua ocorrência (THEOBALD, 1990, p. 40). Também na República romana e no Ocidente medieval leis e decretos foram publicados com o objetivo de evitar e coibir o suborno de magistrados, ministros e funcionários menores — embora pouco sucesso tenham alcançado essas medidas ao longo dos tempos. A corrupção manteve-se praticamente imune à legislação e revigorada a cada troca de comando do Estado, perdendo força

somente a partir da “formação de burocracias modernas e profissionais e com a democracia consolidada” (SILVA, 1996, p. 20).

O problema é hoje tão candente, que há três anos o Banco Mundial incluiu o critério *corrupção* em todos os programas de ajuda financeira aos países que recorrem à instituição. Para o Banco, “não existe assunto mais importante que a corrupção”, que se impõe como um dos principais entraves ao crescimento econômico, ao desenvolvimento humano e ao bom governo das nações. Em 1999, seu presidente, James Wolfensohn, declarou na 9<sup>th</sup> *International Anti-Corruption Conference*, realizada em Durban, na África do Sul: “No centro do assunto da pobreza está a questão da igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção” (WORLD BANK, 2000, p. 6).

O combate à corrupção é visto atualmente como um tema universal, desvinculado de qualquer ideologia, “reivindicado pela esquerda e pela direita, igualmente” (SPECK, 2000b, p. 8). Lutar para extirpá-la parece uma unanimidade. Para Capobianco e Monadjem (2000, p. 5), “corruptores e corrompidos não são mais aceitos como parte do cotidiano, não são mais tolerados como um mal necessário”. Estudos demonstram que a propina compromete o bem-estar geral da população (ABRAMO, 2001)<sup>75</sup>, a distribuição interna da riqueza, a eficácia governamental e o desempenho das políticas públicas de saúde e educação (ABRAMO, 2000)<sup>76</sup>.

O Brasil, cuja posição no ranking da corrupção mundial nunca foi das melhores, apresentou em quase igual proporção nos últimos anos — especialmente após a redemocratização iniciada em 1985 — expressivos avanços no combate aos crimes contra o dinheiro público e frustrantes recuos na punição dos criminosos. Nesse período, ocuparam espaço de destaque na imprensa do País e nas conversas de seus habitantes escândalos como o da rapinagem comandada por PC Farias — tesoureiro de campanha de Fernando Collor de Mello e cujo esquema de corrupção provocou em 1992 o *impeachment* do presidente —, o da máfia dos anões do orçamento, que montaram verdadeiros dutos por onde escorriam para o próprio bolso os recursos de emendas furtivamente incluídas no orçamento federal, e o do prédio do Fórum Trabalhista de São Paulo, erguido com a rapidez de uma tartaruga e a voracidade de um tubarão: ainda hoje inacabado depois de dez anos de construção, arrancou dos cofres públicos um extra de quase 200 milhões de reais desviados por uma quadrilha

<sup>75</sup> Abramo analisa alguns países — o Brasil inclusive — comparando o ranking de percepções da corrupção da Transparência Internacional e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas relativos ao ano de 2000. Sua conclusão: quanto maior a corrupção percebida, mais baixo será o grau de desenvolvimento humano no país. Ou seja, “não existe possibilidade de os cidadãos de um país terem uma vida digna se a corrupção que permeia suas instituições não é enfrentada com energia”.

<sup>76</sup> O ranking de percepções da corrupção da Transparência Internacional é comparado aos seguintes indicadores: Produto Interno Bruto per capita (PIBpc), eficácia governamental (Gov) e eficácia da lei (Lei), eficiência geral do sistema de saúde (EfSd) e taxa de analfabetismo acima dos 15 anos (Analf).

de que fazia parte — em papel de destaque — até mesmo um senador da República. Além da perda do cargo e a inelegibilidade por oito anos do ex-presidente Collor, deputados implicados nas fraudes ao orçamento tiveram em 1993 igual pena (boa parte renunciou como forma de manter os direitos políticos e alguns até já voltaram ao parlamento) e em 1999 foi preso e teve os bens declarados indisponíveis o juiz aposentado Nicolau dos Santos Neto, principal implicado no desvio de verbas na obra do fórum de São Paulo. Embora as penas aplicadas parecessem infinitamente brandas em relação ao que desejava a opinião pública nacional, o desfecho dos três escândalos serviu pelo menos para sinalizar que o País já não suportava a total impunidade com que eram tratados os assaltos contra o dinheiro público. Apesar desses avanços, outras descobertas de igual gravidade apresentaram desfecho frustrante, demonstrando que, mesmo fustigados, os esquemas corruptos continuam a transitar com certa imunidade as vias por onde circula a riqueza pública: em 1996, a emissão fraudulenta de títulos públicos feita por diversos estados e municípios; em 1997, a compra de votos no Congresso Nacional durante a apreciação da emenda constitucional que autorizaria a reeleição no Executivo; e em 1999, a máfia dos fiscais na prefeitura de São Paulo.

### **O Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)**

Definida como “o uso da função pública, por parte do burocrata ou do político, para a obtenção de ganhos privados” (THEOBALD, 1990, p. 15), a corrupção pública tem hoje para a economia mundial um peso muito grande na avaliação de países candidatas a receber investimentos privados ou de organismos multilaterais. Não só o Banco Mundial fez da repressão a ela um dos pilares de seus programas, como os próprios “agentes econômicos do mercado global deixaram claro que, para eles, a corrupção representa, sim, um possível risco de investimento” (SPECK, 2000a, p. 8). Inibidora portanto da captação de recursos externos, a propina passa a ser vista “como prejudicial ao desenvolvimento, inimiga das políticas públicas e alimentadora da exclusão” (CAPOBIANCO e MONADJEM, 2000, p. 5).

Não são poucos os índices hoje utilizados pelo capital globalizado para medir o grau de risco a ser levado em conta no momento de investir neste ou naquele País. Destes, sem dúvida o mais respeitado é o Índice de Percepções de Corrupção (IPCorr) publicado pela Transparência Internacional, uma organização não governamental sediada em Berlim, na Alemanha, e dedicada exclusivamente ao combate à corrupção. Divulgado desde 1995 e tendo por fontes estudos produzidos por empresas de consultoria<sup>77</sup> e a opinião de empresários nacionais e estrangeiros, o IPCorr classifica os países numa

<sup>77</sup> Em 2001 empregaram-se na composição do índice avaliações feitas em pelo menos três anos. No caso do Brasil, foram nove, oriundas de cinco instituições diferentes: *Institute for Management Development (World Competitiveness Report* dos anos de 1999, 2000 e 2001), *World Economic Forum (Global Competitiveness Report* dos anos de 1999, 2000 e 2001), Banco Mundial (*World Business Environment Survey* de 2001), *Economist Intelligence Unit* (índice de 2001) e *PricewaterhouseCoopers* (Índice de Opacidade de 2001).

escala que vai de zero (absolutamente corrupto) a 10 (absolutamente honesto). Nestes sete anos, tem sido pouco confortável a colocação do Brasil no ranking. A nota do País oscilou entre 2,7 em 1995 e 4,0 em 2001, com pico de 4,1 em 1999. Relativamente, ocupamos em 2001 o 46º lugar entre 91 países. Os países de melhor desempenho foram a Nova Zelândia em 1995 (nota 9,55) e 1996 (9,43), a Dinamarca em 1997 (9,94), 1998 (10) e 1999 (10) e a Finlândia em 2000 (10) e 2001 (9,9). Os mais corruptos têm sido Hong Kong (1995, com nota 1,79), Nigéria (1996, com 0,69; 1997, com 1,76; e 2000, com 1,2), Bangladesh (1998, com 1,4; e 2001, com 0,4) e Camarões (1999, com 1,5).

Na América Latina, estão no ranking de 2001 em melhor situação que o Brasil o Peru (44º lugar, com nota 4,1), a Costa Rica (40º lugar, com 4,5), o Uruguai (35º lugar, com 5,1), Trinidad & Tobago (31º lugar, com 5,3) e, na colocação mais alta, o Chile (18º lugar, com 7,5).

O IPCorr apresenta, claro, algumas imperfeições<sup>78</sup> que limitam sua utilização indiscriminada. Seu mérito maior, todavia, é ter atraído a atenção para o assunto da corrupção “na agenda política internacional” (SPECK, 2000a, p. 12), já que, por manter escritório em mais de 80 países (ABRAMO, 2001, p. 8) onde goza de reconhecida credibilidade, a Transparência Internacional tem alcance e influência praticamente global. Entretanto, a maior crítica que se faz ao IPCorr é que ele focaliza somente um dos lados da equação corrupta. Se existem países corrompidos, deve haver igualmente países corrompedores. Empresas alemãs e francesas abateram durante muito tempo de seu imposto de renda gastos com propinas em outros países (ABRAMO, 2001, p. 8, e FROSSARD, 2000, p. 181). Em 1995, executivos da subsidiária da IBM em Buenos Aires foram despedidos depois da denúncia de haverem pago um suborno de US\$ 6 milhões a funcionários públicos argentinos. É, por sinal, dos Estados Unidos — pátria da IBM — a primeira lei que neste século entendeu a corrupção como um fenômeno sistêmico: o *Foreign Corrupt Practices Act*, de 1977, que criminalizou atitudes corruptoras de seus nacionais no exterior e exigiu de suas empresas absoluta transparência na contabilidade de negócios feitos em outros países. Em 1996, tomando por base a precursora lei norte-americana, a OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), entidade que reúne os países mais desenvolvidos do mundo, recomendou oficialmente a seus Estados-membros a adoção de regras para “deter, prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em conexão com transações negociais internacionais” (FROSSARD, 2000, p. 182).

Atenta à crítica, a Transparência Internacional estuda incorporar ao IPCorr a percepção de cada país como corruptor (ABRAMO, 2000, p. 8). Hoje, esse índice é divulgado à parte, adota a mesma escala de zero (mais corrompedor) a 10 (menos corrompedor) e toma por base a percepção de empresários e executivos sediados em outros países. Em 2000, o índice de corruptores incluiu 19 países e exibiu o seguinte

<sup>78</sup> Como está baseado na percepção de empresários, gerentes e consultores, o índice inclui grande subjetividade na medida em que retrata a experiência e valores internos dos informantes. Os responsáveis, por exemplo, pela avaliação de “um ambiente altamente sensibilizado para o problema da corrupção dificilmente terão a mesma opinião de colegas em um país onde o tema não está na agenda política” (SPECK, 2000a, p. 23).

ranking: Suécia (8,3), Austrália e Canadá (8,1), Áustria (7,8), Suíça (7,7), Holanda (7,4), Grã-Bretanha (7,2), Bélgica (6,8), Alemanha e Estados Unidos (6,2), Cingapura (5,7), Espanha (5,3), França (5,2), Japão (5,1), Malásia (3,9), Itália (3,7), Taiwan (3,5), Coreia do Sul (3,4) e China (3,1).

### **Agências anticorrupção**

Os países do Primeiro Mundo sofrem menos mas também sofrem com a corrupção em suas instituições públicas. No início da década de 1990, a Itália passou por um processo de verdadeira purgação nacional quando alguns juizes deflagraram a investigação que ficou conhecida como “Operação Mãos Limpas” e incriminou — por suas relações com organizações ilegais — políticos, magistrados e autoridades do governo. Mesmo hoje, o primeiro-ministro Silvio Berlusconi responde ainda por acusação judicial de envolvimento naquele escândalo.

Outro caso de repercussão mundial foi a confissão do ex-chanceler alemão Helmut Kohl de que manteve durante mais de 20 anos contas secretas para recolher doações de campanha eleitoral. Por essas contas transitaram cerca de 40 milhões de dólares e, como na Alemanha o financiamento de campanhas é público, Kohl violou a lei ao deixar de declarar esses ingressos. Pelo episódio, a CDU (União Democrática Cristã), partido que Kohl presidiu por 25 anos, foi condenada em fevereiro de 2000 ao pagamento de uma multa de 41,3 milhões de marcos (FROSSARD, 2000, p. 182).

Fatos como esses levaram algumas nações a adotar o modelo de agências anticorrupção. Tomaram esse caminho Austrália, Chile, Malásia, Cingapura, Taiwan e Hong Kong. Embora não sigam um padrão de constituição e funcionamento, essas agências são em geral órgãos independentes, com um quadro de auditores especializados e com prerrogativas legais de amplo e rápido acesso às informações necessárias à investigação.

Um caso ilustra bem a independência e autonomia dessas agências em relação a interferências políticas. O primeiro a experimentar o rigor da “Comissão Independente de Combate à Corrupção” instituída no estado australiano de South Wales foi exatamente aquele que a criara: o governador local. Condutas de corrupção comprovadas a partir de investigações da comissão levaram à condenação do governante e a seu afastamento do cargo (TRANSPARENCY, 1998).

O grande aliado dessas agências é o poder que lhes confere a lei. Os órgãos da polícia e da Justiça têm prazos curtíssimos para atender diligências e concluir os trabalhos iniciados por elas. Uma regra se sobressai: funcionários públicos e qualquer pessoa ou empresa que faça negócios com um órgão público estão obrigados a facilitar o acesso a informações sobre sua vida. No momento da contratação, assinam um documento autorizando a agência a investigar suas contas e declarações no caso de suspeição. Trata-se de uma quebra de sigilo dada por antecipação (PASTORE, 2001, p. 8). A lei confere ainda a essas agências o direito de indisponibilizar bens e bloquear passaporte de pessoas suspeitas.

Embora não se trate de uma fórmula milagrosa capaz de debelar de um dia para o outro práticas corruptas na administração pública, a criação desse tipo de agência tem-se mostrado um grande inibidor da corrupção nos países onde foi adotado. Comparando-se o IPCorr de Austrália, Chile, Malásia, Cingapura, Taiwan e Hong Kong entre 1996 e 2001, observa-se que a maioria melhorou sua colocação no ranking<sup>79</sup>. Destaca-se especialmente Hong Kong, que da última posição em 1995 (nota 1,79) passou à 14ª em 2001, com a nota 7,9.

### **Iniciativas de combate no Brasil**

Sob constante ameaça de implantação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar os casos de corrupção divulgados com frequência pela grande imprensa brasileira, o governo federal tem adotado algumas medidas que visam combater a prática no âmbito do Executivo. Dessas, as mais importantes foram a publicação do *Código de Conduta da Alta Administração Federal*<sup>80</sup>, em 2000, e a criação da Corregedoria-Geral da União, em abril de 2001<sup>81</sup>.

Aplicável a ministros e secretários de Estado, a titulares de DAS (cargo de Direção e Assessoramento Superiores) de nível seis e a presidentes e diretores de agências, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista federais, o código impõe como mais significativas as seguintes obrigações:

a) encaminhamento à Comissão de Ética Pública (CEP)<sup>82</sup> de “informações sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo” (art. 4º);

b) comunicação imediata à CEP de elevações patrimoniais significativas e da aquisição de bens ou investimentos “cujo valor possa ser substancialmente afetado por decisão política governamental da qual tenha prévio conhecimento em razão do cargo ou função” (art. 5º);

c) vedação ao recebimento de “transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade” (art. 7º) e de brindes com valor superior a 100 reais (art. 9º);

d) quarentena de quatro meses para que ex-autoridade atue em processos ou preste consultoria em negócios ligados à área da administração pública federal “a que esteve vinculada ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública” (artigos 14 e 15).

<sup>79</sup> Os que melhoraram: Austrália (de 8,6 em 1996 para 8,8 em 2001), Chile (de 6,8 para 7,5), Cingapura (de 8,8 para 9,2), Hong Kong (de 7,01 para 7,9) e Taiwan (4,98 para 5,9). Somente a Malásia teve uma pequena queda: de 5,32 em 1996 passou para 5,0 em 2001.

<sup>80</sup> Disponível em: <<http://www.brasiltransparente.gov.br>>. Acesso em: 10/10/2001.

<sup>81</sup> Medida Provisória 2.143-31, de 2/4/2001.

<sup>82</sup> Criada por Decreto sem número de 26/5/1999 (Diário Oficial da União de 27/5/1999).

Embora defendido por vozes importantes (FRANCO, 2000, p. 136 e GAZETA MERCANTIL, 2000, p. 2), o código mereceu da imprensa nacional pesadas críticas quanto à vacuidade de suas proibições (“parolagem para iludir a boa-fé do público”, segundo o jornalista Elio Gaspari<sup>83</sup>) e à quase absoluta ineficácia das punições prescritas: advertência às autoridades que ainda estiverem no cargo e censura prévia àquelas que já o tiverem deixado (art. 17). Sobre a quarentena, o mesmo Gaspari fulmina:

Basta um neurônio desligado para perceber o absurdo dessa proposição. Admita-se que um banco quer contratar os serviços de um hierarca. Contrata-o e paga-lhe a quarentena ao fim do ano, sob a forma de bônus. Quem vive no mundo dos meses não é o pessoal que é chamado para serviços de consultoria. São os servidores públicos que o governo de FFHH humilha e esfolta. A turma da consultoria ganha por ano (2000, p. 7).

Quanto à Corregedoria-Geral da União, pode-se dizer que nasceu com uma desvantagem: a de ter sua criação anunciada após uma intensa agitação no Congresso Nacional em favor da instalação de uma CPI para investigar a corrupção no governo federal — movimento que ganhava força sobretudo após a divulgação, pelo então senador baiano Antônio Carlos Magalhães, de documentos que comprovariam desvio de recursos públicos no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Aliado do presidente Fernando Henrique Cardoso desde o momento inicial de seu primeiro governo (1995-1998), o senador era tido como profundo conhecedor das entranhas da administração pública federal e, naquele momento, aproximar-se dos parlamentares de oposição dava um extraordinário incentivo à proposta da CPI.

Embora o requerimento de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito tenha sido arquivado por insuficiência de assinaturas, a implantação logo em seguida da Corregedoria passou a ser vista como uma resposta aos que desejavam a CPI e uma tentativa de demonstrar à opinião pública nacional que o Executivo federal não era tolerante com a corrupção em sua esfera. Diz-se que a Corregedoria nasceu sob o signo da desconfiança porque, menos de um ano antes, o governo tivera iniciativa idêntica em relação ao combate da violência no País: no dia seguinte ao da tragédia ocorrida em 12/6/2000 no interior de um ônibus na cidade do Rio de Janeiro<sup>84</sup>, o presidente da República anunciou um plano nacional de segurança pública que, passados quase dois anos, nenhum brasileiro é capaz de dizer que fim levou.

As principais críticas feitas à Corregedoria referem-se à sua falta de independência e à limitação de suas ações. Seu titular tem cargo de ministro e, por estar subordinado hierarquicamente ao presidente da República, não goza de estabilidade necessária para conduzir investigações cujo suspeito seja o próprio

<sup>83</sup> *A ofensiva ética da TucaNet*. O Globo, Rio de Janeiro, Caderno A, p. 7, 23/8/2000.

<sup>84</sup> Exibido ao vivo pela televisão para todo o País, o episódio durou mais de quatro horas e terminou com a morte da passageira Geisa Firmo Gonçalves, uma professora de 20 anos, e a execução do assaltante Sandro do Nascimento, de 24 anos.

presidente ou faça parte do círculo político deste — que pode demitir o corregedor quando assim entender. Por outro lado, não conta o corregedor com as prerrogativas de quebrar sigilos nem de interpelar ministros.

### **Entulhos paralisantes**

Sem contar o espantoso prejuízo causado às contas públicas do País<sup>85</sup>, a corrupção produz um estrago ainda maior na legitimidade do governo, pois é ela, essencialmente, um ato imoral e de traição da confiança dos cidadãos em suas instituições políticas e legais (ALATAS, 1990, p. 1). Combatê-la constitui um gesto de proteção dos sempre escassos recursos públicos para aplicação em obras de infra-estrutura e em áreas como saúde e educação. Mais importante que isso, porém, representa um ato de defesa do regime democrático, capaz de revigorar a fé nas instituições nacionais, elevar o moral dos cidadãos e gerar comportamento positivo nas novas gerações.

Nesse sentido, medidas urgentes e de impacto têm sido propostas com vistas a salvaguardar os cofres públicos. Entretanto, ainda são muitos os entraves a uma efetiva limpeza da corrupção na administração pública do País:

#### *a) inadequação das leis*

Promulgada quando o regime ditatorial de mais de 20 anos chegava ao fim, a atual Constituição brasileira expressa uma grande preocupação com a garantia de direitos como o da imunidade parlamentar (art. 53, § 1º) e o da inviolabilidade de dados pessoais considerados sigilosos (art. 5º, XII). Sem desconsiderar a boa intenção do constituinte, o dispositivo da imunidade tem com frequência mantido longe do alcance da Justiça políticos reconhecidamente corruptos e que buscam no mandato parlamentar o meio de garantir a própria impunidade. Em igual medida, os sigilos fiscal, bancário, telefônico e de correspondência criam incontornáveis obstáculos às investigações conduzidas contra servidores públicos suspeitos de corrupção e contra empresários acusados de fraude na execução de negócios com a administração pública. Ainda quando a condenação se dá, as penas aplicadas são moral e financeiramente

<sup>85</sup> Segundo o deputado federal Wellington Dias (PT-PI), presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara, o Brasil “perde em média R\$ 100 bilhões por ano devido à corrupção nos três poderes nas esferas federal, estadual e municipal” (Brasil perde R\$ 100 bilhões com corrupção. *Agência Câmara*, 6/11/2001. Disponível em: <<http://www.agencia.camara.gov.br>>. Acesso em: 15/11/2001). Para ter idéia do prejuízo, a proposta do orçamento federal para o próximo ano prevê investimentos totais de pouco mais de R\$ 21 bilhões. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União, exercício financeiro 2002 – projeto de lei orçamentária*. Brasília: MP, SOF, 2001. 6v. em 7). Estudo recente dos professores Marcos Gonçalves e Fernando Garcia, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, demonstra que o fim da corrupção no País representaria um aumento de 6.650 reais na renda per capita do brasileiro (apud FROSSARD, 2001, p. 9).

tão insignificantes que acabam transmitindo à população a perigosa idéia de que não há crime mais vantajoso que o de se apropriar de recursos públicos.

Um caso típico dessa falta de efetividade na punição é o que decorre da aplicação da Lei Complementar 64, de 18/5/1990, que trata da inelegibilidade para cargos públicos. Os administradores que tiverem suas contas relativas ao exercício de funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável de órgão de contas devem permanecer inelegíveis por um longo tempo<sup>86</sup>. Isso está previsto na lei e o cumprimento da medida salvaguardaria com certeza os recursos públicos da ação de gestores reconhecidamente incompetentes ou corruptos. Entretanto, no próprio art. 1º, I, alínea “g”, em que é prevista a punição, a lei cria a exceção para situações em que a “questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário”. Na prática, essa exclusão condena à lixeira sentenças com decretação de inelegibilidade, pois

é comum gestores, às vésperas das eleições, oferecerem ações no primeiro grau de jurisdição, com pedido de liminar, questionando decisões do TCU, sob o apelativo argumento de que houve cerceamento de defesa no processo que tramitou na Corte de Contas. Com isso, conseguem participar do pleito (BUGARIN, 2000, p. 350).

#### *b) baixa eficácia nas decisões dos tribunais de contas*

Sem contar a antes comentada possibilidade de suspensão pelo Judiciário da inelegibilidade decidida em julgamento de tribunal de contas, uma situação ainda mais grave preocupa há tempos aqueles empenhados no combate à corrupção no País: o pouco efeito produzido pelas sentenças condenatórias de ressarcimento ao erário. Segundo o ex-ministro do TCU Bento Bugarin (2000, p. 343), menos de 2% do valor total das condenações ocorridas no âmbito daquela corte retornam aos cofres públicos.

Outro fato inquietante é a revisão judicial das decisões desses tribunais. O STF firmou entendimento de que, no julgamento das contas de responsáveis por recursos públicos, a competência é exclusiva dos tribunais de contas, “salvo nulidade por irregularidade formal ou ilegalidade manifesta” (RTJ, 43:151). No mesmo sentido manifestou-se o STJ: “O Tribunal de Contas da União, quando da tomada de contas dos responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta” (MS 6960, DJ de 27/8/1959). Apesar disso, “são várias as ações de anulação de ato jurídico propostas no primeiro grau da Justiça Federal tendentes a desconstituir decisões do TCU” (BUGARIN, 2000, p. 350), sem contar a concessão indiscriminada de “liminares nas mais das vezes com indevido efeito retroativo ou até mesmo satisfativo quanto ao mérito” (AFFONSO, 1997, p. 118). Esses fatos provocaram declarações formais de ministros do STF “no sentido de que, em homenagem ao princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, não se deveria admitir a interferência

<sup>86</sup> Nos cinco anos seguintes contados a partir da data da decisão condenatória.

paralisante do Judiciário sobre o normal funcionamento de órgãos do Poder Legislativo, inclusive dos tribunais de contas no exercício da sua competência própria e privativa” (AFFONSO, 1997, p. 117). Para o ministro Sepúlveda Pertence, a revisão somente seria admitida no caso de “ato concreto violador de direito subjetivo determinado”, que constituiria “grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo de ordem pública” (MS 773-ES, DJ-I de 4/8/1995).

Por fim, carecem os tribunais de contas de competência quanto à quebra de sigilos e de efetividade quanto ao bloqueio cautelar de bens. O TCU, por exemplo, sofre há tempos com as negativas do Banco Central, do Banco do Brasil e da Receita Federal em fornecer informações relativas a gestores públicos, sob a alegação de sigilo bancário ou de sigilo fiscal (BUGARIN, 2000, p. 347). Quanto ao bloqueio cautelar dos bens, previsto no art. 44 da Lei Orgânica do TCU, é uma medida que aquela corte tem usado com grande parcimônia — para não dizer abstinência mesmo. A recente decisão em que determinou a indisponibilidade dos bens das pessoas envolvidas no escândalo do fórum trabalhista de São Paulo<sup>87</sup> parece representar uma mudança nessa posição do Tribunal. No voto do ministro relator do processo, Lincoln Magalhães da Rocha, este reconhece ser a adoção do bloqueio “assaz pertinente para garantir que futuros ressarcimentos determinados por esta Corte de Contas possam ser efetivamente cumpridos”.

#### *c) ausência de um cadastro nacional de licitantes inidôneos*

Sempre que um contratado deixar de executar obrigações pactuadas com a administração pública, a Lei de Licitações prevê, entre outras sanções, a declaração de inidoneidade e a suspensão por até dois anos para participar de licitação ou contratar novamente com o poder público<sup>88</sup>. Pouco efeito terá a punição enquanto não existir um cadastro nacional das empresas impedidas. Hoje, um órgão federal não tem como verificar se um licitante é absolutamente idôneo, pois lhe faltam meios de verificar, por exemplo, a atuação desse licitante em contratos anteriores celebrados com municípios ou estados. Igualmente, uma empresa com problemas junto à administração de um estado pode sem nenhum entrave contratar com o governo de outro. Licitantes punidas no âmbito de um município estão igualmente autorizadas a contratar com a administração dos demais 5.560 municípios do País. A exigência desse cadastro nacional é portanto não só uma maneira de dar eficácia às sanções legais, mas principalmente um modo de proteger o erário contra a ação predadora de empresas reconhecidamente inidôneas para contratar com a administração pública.

#### *d) falta de controle na atividade de lobistas*

Uma das zonas mais cinzentas da corrupção no Brasil situa-se no “sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas” (BEZERRA, 2001, p.

<sup>87</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 26/2001, do Plenário. Min. Relator: Lincoln M. da Rocha. Brasília, 31/1/2001. Brasília, Diário Oficial da União, 9/2/2001.

<sup>88</sup> Art. 87, *caput* e incisos I e IV, da Lei 8.666/93.

47) entre, de um lado, escritórios de consultoria e empresas privadas e, do outro, parlamentares responsáveis pela aprovação de recursos orçamentários e autoridades incumbidas pela distribuição ou aplicação desses recursos. Poucos interpretam a atuação do lobista como uma atividade ilegal, embora ninguém desconheça que em regra ela se sustenta no pagamento de comissões, em serviços não realizados e no desvio de recursos públicos.

Reina entre governadores e prefeitos a convicção de que a busca por recursos federais terá maior sucesso quando encaminhada e acompanhada por escritórios com acesso a políticos influentes e trânsito desembaraçado em ministérios e secretarias governamentais:

Burocracia, distância, desinformação sobre o funcionamento dos órgãos públicos e a dificuldade dos municípios para atender às exigências oficiais (apresentar documentos, preparar projetos técnicos etc.) e acompanhar os processos são motivos apresentados [...] pelos proprietários desses escritórios para justificar sua mobilização (BEZERRA, 2001, p. 48-49).

Em muitos casos, esses escritórios atuam tanto na liberação das verbas quanto na sua prestação de contas, responsabilizando-se pelos documentos fraudulentos com que comprovam despesas não efetuadas.

A facilidade para aprovar projetos sob seu patrocínio reside em regra na ligação que mantêm com parlamentares de grande influência — que em certa medida se confundem com os *governistas*. Bezerra (2001, p. 49) cita a declaração de um ex-secretário de obras que dá bem a idéia dessa aliança: “nenhuma empresa de projetos especializada em arrancar verba de ministério se cria se não tiver por trás dela um parlamentar; não um parlamentar qualquer, mas um parlamentar forte”. A penumbra em que essas relações ocorrem impede, por exemplo, que se dê a devida consideração às palavras do ex-secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge: “Se o parlamentar apresentou uma votação favorável ao presidente, ao final do período, normalmente um ano, ele terá uma grande probabilidade de ver sua emenda executada pelo governo”<sup>89</sup>.

## **Novos tempos**

Apesar do ainda forte sentimento coletivo de que a corrupção segue impune no Brasil, muitos exemplos permitem anunciar que uma nova era de maior moralidade esteja iniciando na administração pública nacional. Se no Executivo um amplo processo de transparência e controle social parece em curso, no Legislativo não têm sido poucos os processos que nos últimos anos culminaram na cassação de deputados e senadores envolvidos em casos de corrupção. Mais recentemente, em novembro deste ano, a Câmara aprovou em primeiro turno a proposta de Emenda Constitucional que afasta da proteção da imunidade os crimes comuns praticados por parlamentares.

<sup>89</sup> *O Globo*, Rio de Janeiro, 30/4/2000, p. 4 apud BEZERRA, 2001, p. 49.

Quanto ao Judiciário, este infelizmente ainda patinha na oposição obstinada que faz ao projeto de emenda que pretende reformá-lo e, pela pouca transparência de seus atos, acaba autorizando a constrangedora leitura que dele faz Husseini (1999, p. 1): “a corrupção é protegida pelo Judiciário, que é o guardião da impunidade”.

Ninguém pode esquecer que a corrupção desvia principalmente o dinheiro destinado à parcela mais desamparada da população de um país. Segundo estudos do Banco Mundial, da Price WaterhouseCoopers e do banco Morgan Stanley (apud SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 48-49), uma redução à metade no volume de práticas corruptas na administração pública já implica uma diminuição de 51% na mortalidade infantil, de 54% na desigualdade da distribuição de renda e de 50% na importância da economia informal em relação ao PIB. Aplicando esses índices à realidade brasileira, “isso tiraria da pobreza 32 milhões de pessoas” (SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 49).

Para conter esse efeito destruidor sobre a economia do País e a qualidade de vida de seu povo, o Estado brasileiro já não pode mais retardar a adoção de remédios amargos com vistas a consolidar entre seus servidores e autoridades uma tradição de moralidade e transparência no uso dos recursos públicos. Muitas das medidas necessárias tornam-se a curto prazo inviáveis porque passam por mudanças na legislação e por maior investimento em educação. Outras, contudo, mais simples e de baixo custo, devem ser implantadas caso o País deseje de verdade reprimir e punir a corrupção em todas as suas esferas de poder. O receituário não é extenso e inclui medidas como<sup>90</sup>:

*estabelecimento de leis que coibam e punam os infratores* — “a diferença básica entre países não é a existência da corrupção, mas a forma de puni-la” (SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 49);

*desregulamentação da economia* — “regras demais criam dificuldades que estimulam os burocratas a cobrar taxas em troca de facilitações” (SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 48);

*prestação de serviços via Internet* — “o chamado governo eletrônico é o instrumento mais rápido e mais barato” para governantes eleitos sob a promessa de pôr fim à corrupção cumprirem sua promessa (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2001, 3);

*treinamento e boa remuneração dos funcionários públicos* — “gente assim é menos vulnerável a propostas indecorosas”, existindo mesmo em alguns países “sistemas de gratificação para funcionários considerados dignos de confiança” (SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 49);

*maior fiscalização sobre os serviços de que depende a população mais carente* — “os pobres gastam a maior parcela de seu orçamento familiar pagando gratificações para conseguir um serviço qualquer, especialmente da polícia e de serviços de saúde” (SIMONETTI; RAMIRO, 2001, p. 49);

*cadastramento de lobistas* — “todo cidadão que deseje defender interesses [...] junto a órgãos do Governo deve se registrar num cadastro público, onde se pode saber o que faz e quanto ganha pelo que faz” (GASPARI, 2000, p. 7);

<sup>90</sup> Adaptadas em boa parte de Simonetti e Ramiro (2001, p. 48-49)

*maior controle sobre o Judiciário* — uma Justiça “que funciona mal é garantia de impunidade, e portanto um forte estímulo à corrupção” (ABRAMO, 2001, p. 8);

*criação de um amplo programa anticorrupção* — os três Poderes da República deveriam lançar em conjunto “um sério programa nacional de anticorrupção, ouvindo (mas ouvindo de fato) as entidades organizadas da sociedade”. Estaria assim o Brasil seguindo o caminho adotado por países que hoje colhem, na forma de maiores recursos para investimentos em favor da sociedade, os benefícios de terem passado “pelo mapeamento das áreas de risco, tanto gerenciais quanto institucionais, por reformas administrativas e legislativas indicadas por esse diagnóstico, pela adoção franca e inequívoca do princípio da transparência como condição fundante da probidade” (ABRAMO, 2001, p. 8);

*radicalização do controle social* — o uso de instrumentos coercitivos, como aqueles introduzidos pela Lei de Crimes Fiscais, pode ser estendido também ao funcionamento dos conselhos comunitários, obrigando governantes a um relacionamento transparente com esse que é talvez o trabalho voluntário mais importante na fiscalização do bom uso dos recursos públicos. “Governos agem empurrados por cidadãs e cidadãos ativos, vigiados pela cidadania, cobrados e criticados” (GRZYBOWSKI, 1995, p. 5).

No entanto, o melhor argumento em favor da moralidade talvez ainda seja o econômico. Num cálculo custo-benefício, o governante poderá facilmente perceber que, se consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas, terá mais recursos disponíveis para os seus projetos políticos ou “poderá realizá-los com menos impostos” (SPECK, 2000c, 1).

#### 4

### PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Mesmo caminhando a passos lentos, e com ações em sua grande maioria centradas no Executivo federal, a administração pública no Brasil dá sinais de menor nebulosidade e começa a encarar com menos ferocidade o cidadão — que em geral ainda a procura mais para pedir do que para cobrar. A expectativa, porém, é de que essa situação se altere significativamente nos próximos anos.

A reforma do Estado iniciada em 1995 tem entre suas metas, além da redução do tamanho da estrutura pública, o aparelhamento da burocracia para oferecer serviços de melhor qualidade à sociedade e viabilizar a “integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública”<sup>91</sup>. No espírito dessa política de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial — principal fundamento administrativo da reforma proposta —, o poder público vem entregando inteiramente ao mercado as atividades tipicamente privadas, ao mesmo tempo em que

<sup>91</sup> BRASIL. Programa da qualidade e participação na administração pública. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 4).

sofistica sua própria natureza mediante a criação de um novo espaço público não estatal, ocupado por inovações jurídicas como as organizações sociais — entidades credenciadas pelo governo a prestar serviços não exclusivos como educação, saúde, cultura e proteção ambiental (BRASIL, 1997a, 13).

Contar então com o auxílio da sociedade na fiscalização desse novo universo que se forma — de maior alcance e com relações internas muito mais complexas — é ao mesmo tempo a garantia de um reforço significativo aos controles oficiais já existentes e a possibilidade de um novo marco no relacionamento Estado-cidadão, fundado desta vez na democratização das informações, na maior difusão do poder e em princípios como o da eficiência e da moralidade pública.

Os tópicos seguintes destinam-se exatamente a apresentar algumas experiências que já estão em curso com o propósito de tornar concreta essa parceria entre o poder público e a sociedade brasileira.

### **E-governo**

O *e-governo* pode ser definido como o “uso, pelos governos, das novas tecnologias da informação na prestação de serviços e de informações a cidadãos, fornecedores e servidores” da própria administração (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 22). Noutras palavras, é a atuação do poder público via rede mundial de computadores. Além de mais econômico e rápido que o atendimento face a face,

o uso da Internet na função pública cria possibilidades extraordinárias de ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando o exercício daquilo que se convencionou chamar *accountability*, isto é, a obrigatoriedade de prestação de contas ao cidadão (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 23).

Com o crescimento e popularização da Internet, o *e-governo* é visto como o meio mais promissor de criar nos países uma tradição de acompanhamento e controle das ações do poder público pela sociedade. No Brasil, embora o número de usuários da Internet represente atualmente cerca de 4% da população, a tendência é que, a partir de políticas de facilitação do acesso hoje em curso, esse contingente alcance 10% já em 2003. Ainda é muito pouco, se comparado aos 61% de americanos previstos para o mesmo ano, mas já é um grande avanço<sup>92</sup>.

Em Decreto sem número de 18/10/2000, o Executivo federal criou o Comitê Executivo do Governo Eletrônico com a finalidade de “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão”. O plano de metas para o período 2000-2002 compreende medidas de popularização do acesso à Internet como a criação de telecentros e infoquiosques — pontos de conexão localizados em escolas, casas paroquiais, bibliotecas, prefeituras ou qualquer outro espaço coletivo. Nessa linha, os Correios iniciaram em 2000 o projeto Portas Abertas<sup>93</sup>, que oferece

<sup>92</sup> Estatísticas obtidas em BNDES (2001, p. 3).

<sup>93</sup> <[http://www.correios.com.br/serviços\\_quiosque](http://www.correios.com.br/serviços_quiosque)>.

nas agências postais terminais de acesso gratuito à rede mundial. Neles, os usuários podem navegar e pesquisar na Internet, acessar serviços públicos, enviar e receber *e-mails* (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 46). Cem quiosques foram instalados em 2000 e a previsão é de que esse número chegue a mais de 6.000 até o final de 2001.

Em suas transações com fornecedores por meio da Internet, a administração começa a obter considerável economia. No Comprasnet<sup>94</sup>, *site* com serviços e informações sobre as licitações do governo federal, a estimativa é de que pregões eletrônicos<sup>95</sup> proporcionem até o fim deste ano uma economia média de 10% ao erário (O ESTADO DE S. PAULO, 2001, p. 3). No governo de São Paulo, o lançamento da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)<sup>96</sup> deverá representar, segundo o secretário estadual da Fazenda, uma economia de aproximadamente 120 milhões de reais ao ano num universo de um bilhão de reais em compras (NASSIF, 2000b, p. 8 e TAQUARI, 2000, p. 3). A corrupção deverá também passar por uma sensível diminuição. Em São Paulo, o Detran atribui à implantação de um portal de atendimento direto a motoristas e proprietários de veículos boa parte do aumento na receita do IPVA de R\$ 1,2 bilhão em 1996 para R\$ 2,1 bilhões em 1999. Parece que, sem a intervenção de despachantes e funcionários do órgão, o *jeitinho* perde lugar e a propina desaparece. Basta lembrar que em Cingapura, nação cujo portal<sup>97</sup> é freqüentemente citado como um exemplo de excelência, a corrupção pública praticamente inexistente<sup>98</sup>.

Para o controle social, a vantagem mais significativa do *e-governo* reside na possibilidade de acompanhar as contas públicas de modo muito mais eficiente e dinâmico. Com as informações disponíveis na rede, o cidadão terá melhores condições de controlar a gestão dos recursos e a prestação dos serviços, cobrando da administração medidas que julgar necessárias ao combate à corrupção e ao desperdício.

No País, algumas iniciativas federais caminham nessa direção. As mais importantes são o Brasil Transparente<sup>99</sup> — *site* criado no segundo semestre de 2000 com o objetivo de facilitar a prestação de contas eletrônica mas ainda em fase muito incipiente — e os endereços na *web* de alguns ministérios como o da Saúde<sup>100</sup> e o da Educação<sup>101</sup>, onde é possível encontrar, por exemplo, informações completas relativas aos repasses do SUS e do Fundef.

<sup>94</sup> <<http://www.comprasnet.gov.br>>.

<sup>95</sup> Modalidade de licitação regulamentada pelo Decreto 3.697, de 21/12/2000.

<sup>96</sup> <<http://www.bec.sp.gov.br>>.

<sup>97</sup> <<http://www.ecitizen.gov.sg>>.

<sup>98</sup> No ranking do IPCorr da Transparência Internacional, Cingapura ocupa em 2000 a 4ª colocação, com nota 9,2. Perde somente para Finlândia (9,9), Dinamarca (9,5) e Nova Zelândia (9,4).

<sup>99</sup> <<http://www.brasiltransparente.gov.br>>.

<sup>100</sup> <<http://www.saude.gov.br>>.

<sup>101</sup> <<http://www.mec.gov.br>>.

Nas administrações subnacionais, os avanços são também significativos. Ainda há *sites* restritos ao pacote típico (notícias, agenda do governador, dados sócio-econômicos, estrutura de governo etc.), mas alguns já se destacam por iniciativas mais complexas, como os do governo do Paraná, do Rio Grande do Sul e de São Paulo — este com um portal que em muitos aspectos está à frente até mesmo daqueles do governo federal (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 52 e 60). O melhor exemplo não vem, contudo, de um dos grandes estados da federação. O pequeno Amapá tem duas iniciativas que sinalizam na direção de uma atuação mais elaborada de *e-governo*:

Para maior transparência, o governo estadual tem uma página chamada *Gestão do Dinheiro Público*, com demonstrativos sobre receitas, despesas e endividamento. Além disso, o Amapá desenvolve ainda uma iniciativa local muito criativa no que concerne à universalização do acesso à internet: o Projeto Navegar (<http://www.amapa.gov.br/pnavegar-geral.htm>). Trata-se de uma embarcação regional, adaptada com equipamentos e acessórios de informática conectados à Internet, via satélite, que procura integrar as comunidades da região ribeirinha do Arquipélago do Bailique, localizado a cerca de 150 km de Macapá nas proximidades da foz do Rio Amazonas (aproximadamente 12 horas de transporte hidroviário bastante precário por causa das condições de navegabilidade). O objetivo principal da iniciativa é garantir o acesso às informações necessárias para o pleno desenvolvimento sustentável da região (BNDES, 2000, p. 4-5, grifo do autor).

### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

A disseminação do uso da Internet na administração pública brasileira faz com que hoje todos os estados e praticamente todas as grandes cidades do País disponham de *site* na rede. A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a exigência de publicação de uma série de demonstrativos e relatórios, deve-se esperar enfim que as autoridades usem seu endereço eletrônico menos para fazer propaganda pessoal do governante e mais para prestar contas ao contribuinte do modo como aplicam os recursos de seus impostos. A ausência de publicidade aos dois demonstrativos mais importantes instituídos pela lei — o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal — impedirá que o estado ou município omisso, “até que a situação seja regularizada, [...] receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”<sup>102</sup>.

Outra novidade da lei é a criação do Conselho de Gestão Fiscal, de âmbito federal, “constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” com o objetivo de efetuar o “acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade

<sup>102</sup> Art. 52, § 2º, e art. 55, § 2º, da Lei Complementar 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

da gestão fiscal”<sup>103</sup>. Entre as atribuições desse conselho estão a “adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal” e a instituição de “formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas”<sup>104</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, a lei que “disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho”, prevista no art. 67, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foi ainda publicada.

### **Reforma do Judiciário**

O projeto de Emenda Constitucional<sup>105</sup> com proposta de criação de um órgão autônomo e externo para fiscalizar e controlar o Poder Judiciário (o Conselho Nacional de Justiça) sofreu da parte de magistrados e juristas de todo o Brasil severas críticas quanto à violação do princípio constitucional da independência dos Poderes. Muitos viram no Conselho Nacional de Justiça uma espécie de quarto Poder cuja atuação poderá causar “nefasta influência na decisão judicial” (TEMER, 1994, p. 77).

Por certo, garantir independência aos juízes é um princípio de democracia e a garantia de que o Judiciário não se veja impedido de executar suas funções legítimas. Entretanto, ninguém há de contestar que esse exercício tem descaído muitas vezes para o exercício do arbítrio “de quem, possuindo o poder de interpretar as normas, pode até mesmo negá-las” (MAMEDÉ, 1997, p. 227). Típico desse despotismo jurisdicional foi a liminar concedida em 1999 por juiz de São Paulo impedindo aos paulistanos o uso de um adesivo com o qual “pretendiam expressar o seu repúdio ao comportamento dos maus vereadores, que votaram e encerraram a CPI da corrupção dos fiscais [da prefeitura] antes do final das investigações” (HUSSEINI, 1999, p. 1).

Outro fato inegável é a conclusão de que nenhum esquema organizado de corrupção pode funcionar bem se entre seus integrantes não houver a participação de membros do Judiciário. A CPI do Narcotráfico, encerrada em 2000, listou em suas 1.238 páginas de relatório final um time expressivo de juízes e desembargadores envolvidos com o acobertamento e proteção de narcotraficantes<sup>106</sup>. O ranking montado por pesquisadores do *World Bank Institute* com a avaliação do Poder Judiciário em 166 nações — no qual o Brasil ocupa a 88ª posição, situando-se 25% abaixo da média mundial — indica também que “quanto pior a avaliação judiciária de um país, mais corrupto ele tende a ser”<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> *Caput* do art. 67.

<sup>104</sup> Inciso III e § 1º do art. 67.

<sup>105</sup> PEC 29-2000, de 30/6/2000, de autoria do deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP).

<sup>106</sup> Narcolistão. *Veja*. São Paulo, Abril, 13/12/2000, p. 55.

<sup>107</sup> ABRAMO, Cláudio Weber. Judiciário e corrupção. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, caderno A, p. 3, 12/11/2000.

É possível que a forma como o controle externo está prevista no projeto em tramitação no Congresso não seja a mais adequada, importando um retrocesso que ninguém deseja na ação do Judiciário. Esquecer, todavia, que também nesse Poder se praticam atos reprováveis constitui no mínimo ingenuidade e negação de fatos. O debate sobre a forma como deve ocorrer a prevenção e punição ao desvio de conduta de magistrados deve, portanto, ser criterioso mas sem descuidar da “primazia dos interesses da sociedade sobre os interesses individuais” (MAMEDE, 1997, p. 227).

### **Atuação das ONGs**

Para o sociólogo alemão Claus Offe, as Organizações Não Governamentais (ONGs) formarão, ao lado do Estado e do mercado, a nova ordem social<sup>108</sup> no planeta. No Brasil, o segmento em que elas se inserem — o chamado Terceiro Setor<sup>109</sup> — já tem proporções gigantescas: 12 milhões de voluntários atuando em aproximadamente 200 mil entidades e movimentando estimados US\$ 9 bilhões (ZIONI, 2000, p. 4). O setor é hoje tão destacado que a ONU resolveu proclamar 2001 o Ano Internacional do Voluntariado.

Embora haja ainda controvérsias quanto ao que seja uma ONG, algumas características a particularizam: é uma organização privada, sem fins lucrativos, de finalidade pública e independente do Estado e das empresas. Essas organizações passaram a ser mais conhecidas no País a partir da Eco-92, embora alguns defendam que o Terceiro Setor existe por aqui desde 1543, quando os religiosos fundaram em Santos o primeiro hospital do Brasil: a Santa Casa de Misericórdia (ZIONI, 2000, p. 8). Algumas têm orçamento de dar inveja a qualquer cidade de médio porte do País. Entre as dez maiores de 1998 estavam, por exemplo, a Fundação Bradesco, com mais de R\$ 200 milhões de gastos anuais, a Legião da Boa Vontade (LBV), com aproximadamente R\$ 180 milhões, e o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), com cerca de R\$ 150 milhões<sup>110</sup>. No País, o serviço voluntário está regulamentado desde fevereiro de 1998, quando foi publicada a Lei 9.608.

Atualmente, a parceria dessas organizações com a administração pública é intensa na execução de ações do Comunidade Solidária, um programa de assistência social lançado em 1995 pelo governo federal. Dentro do plano de reforma do Estado iniciado em 1995, a Lei 9.790, de 23/3/1999, criou a figura jurídica da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de integrar à esfera do Estado as entidades do Terceiro Setor. As instituições são qualificadas por um termo de parceria, a partir do qual poderão gerenciar recursos públicos mas assumem obrigações relativas ao cumprimento de metas, à publicidade das atividades desenvolvidas e à abertura de suas finanças ao controle de um conselho fiscal.

<sup>108</sup> O novo poder. *Veja*. Entrevista concedida a Thomas Traumann. São Paulo, Abril, 8/4/1998, p. 11-13.

<sup>109</sup> O Estado seria o primeiro setor e o mercado o segundo.

<sup>110</sup> KANITZ & ASSOCIADOS, 1998 apud ZIONI, 2000, p. 6.

O relacionamento ONG-Estado apresenta também promissoras expectativas no que se refere à fiscalização dos negócios públicos. Hoje, os conselhos de acompanhamento dos principais programas ligados à saúde e à educação sofrem uma grande limitação de suas ações devido em boa parte à falta de financiamento. Segundo as leis que regem esses programas, a função de conselheiro é um trabalho voluntário, estando vedada remuneração a qualquer título. Formalizando então a representação das ONGs nos conselhos, a administração pública conseguiria dois tentos. Primeiro, porque atrairia pessoas certamente com maior qualificação e de participação mais atuante que os atuais conselheiros — e que teriam também o suficiente apoio financeiro de sua organização para fiscalizar melhor a execução das despesas do programa. Segundo, porque a qualificação para compor os conselhos consistiria de obrigações semelhantes àquelas instituídas no âmbito das OSCIPs, o que possibilitaria adicionalmente o controle social sobre “as grandes somas que sabidamente são manipuladas pelas ONGs”, sobretudo aquelas que recebem financiamento externo (JACINTHO, 2000, p. 108).

### **Código de defesa do consumidor de serviços públicos**

O art. 27 da Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998, previa a elaboração pelo Congresso Nacional de uma lei de defesa do usuário de serviços públicos. Embora até hoje essa lei não exista, muitos autores defendem que “o controle social efetuado a favor dos usuários não precisa aguardar a vinda a lume de novos diplomas, apesar da notória urgência deles (reconhecida pelo constituinte derivado)” (FREITAS, 1999, p. 99). Szklarowsky (1999) e Cunha (2001) também partilham dessa posição sob o argumento de que à administração podem perfeitamente ser aplicados os dispositivos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor instituído pela Lei 8.078, de 11/9/1990.

A lei não faz distinção entre as pessoas jurídicas que adquirem bens ou usufruem serviços. Não há por que se lhe [à administração] negar a proteção do CPDC, já que o Estado consumidor é a própria sociedade representada ou organizada. [...] Indubitavelmente, poderá também estar nessa posição [de fornecedor], quando for fornecedora de serviços e, como tal, deverá responder (SZKLAROWSKY, 1999, p. 36).

Tácito (1997, p. 613) e Justen Filho (1996, p. 421), contudo, discordam desse ponto de vista. Para o primeiro, a administração não se enquadra na definição de consumidor estabelecida no art. 2º do CPDC: “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Tácito considera os órgãos públicos consumidores intermediários, “porque se utilizam de bens ou serviços como instrumentos de execução de seus serviços”. Justen é mais absoluto. Para ele, o poder público jamais poderá exigir de fornecedor responsabilidade por vício do produto ou do serviço, “visto que a Administração define a prestação a ser executada pelo particular, assim como as condições contratuais que regerão a relação jurídica”.

Como se vê, para que a controvérsia não tenha que acabar em intermináveis discussões doutrinárias e em decisões contraditórias nos tribunais, o melhor é cobrar

do parlamento a pacificação jurídica por meio da lei a que está obrigado desde a aprovação da Emenda 19, há mais de três anos.

### **Integração dos controles formais e informais**

Um dos pontos mais importantes para que o controle social se torne atuante e proveitoso no País é a correlação necessária entre todas as instâncias responsáveis ou interessadas em que a administração siga sempre nos trilhos da moralidade e da eficiência. A começar por uma colaboração mais estreita entre os controles interno e externo. Como o primeiro tem entre suas finalidades “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”<sup>111</sup>, o ministro aposentado do TCU Bento Bugarin cobra-lhe maior conhecimento das atividades desta corte, “para que melhor visualize a finalidade do seu trabalho, evitando, assim, erros, tanto de natureza material quanto de natureza processual, que hoje são muito comuns nos processos encaminhados ao Tribunal” (2000, p. 346). De outro lado, reconhece o ex-ministro a necessidade de o TCU oferecer treinamento para os técnicos do controle interno e definir ações conjuntas deste com o Tribunal. Ainda no campo dos controles formais, na visão do ex-ministro,

um maior intercâmbio com outros órgãos de fiscalização, tais como Secretaria da Receita Federal e Banco Central, tanto na área de treinamento de pessoal quanto em ações de cooperação nas fiscalizações, ajudaria muito na superação de algumas dificuldades hoje enfrentadas (BUGARIN, 2000, p. 346).

Aproximar do Ministério Público essas instâncias, como já ocorre hoje em muitos casos, poderia resultar também em ganhos significativos no combate ao desperdício e à corrupção. Por fim, integrar o conjunto das entidades de fiscalização oficial ao cidadão e às instâncias comunitárias de acompanhamento completaria o processo, pois, como o controle formal “não é onipresente, sendo-lhe impossível tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da Administração”, isso “faz da participação popular relevante fonte de informações” (BUGARIN, 2000, p. 344).

No que se refere à fiscalização das transferências de recursos a prefeituras, a Lei 9.452, de 30/3/1997, deu uma grande ajuda ao relacionamento do controle externo com as câmaras de vereadores e com o controle social. Segundo o art. 1º dessa lei, os “órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação”, ao mesmo tempo em que a prefeitura fica obrigada a também notificar “os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos”. Como o art. 3º da lei estabelece

<sup>111</sup> Art. 74, IV, da Constituição Federal.

representação das câmaras de vereadores ao TCU, caso alguma das notificações deixe de ocorrer, muitos processos deram entrada na corte após a edição da lei — a grande maioria tratando de omissão do prefeito. Em suas decisões, o tribunal tem aplicado a esses prefeitos negligentes a multa de aproximadamente R\$ 20 mil prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92 (BRASIL, 2001, 43).

Um passo igualmente importante do controle formal para aproximar-se do controle da sociedade foi dado pelo TCU quando resolveu hospedar em sua página na Internet<sup>112</sup> informações completas e atualizadas sobre algumas das maiores obras em andamento no País com recursos do orçamento da União. Desde 1997, o tribunal fiscaliza anualmente esses empreendimentos e disponibiliza na rede as principais ocorrências registradas por seus técnicos, inclusive com fotos para dar idéia do estágio da construção ou evidenciar alguma irregularidade encontrada. No primeiro ano, o TCU auditou 96 obras (BRASIL, 2001, p. 13). Em 2001, esse número já alcança 262 empreendimentos como rodovias, penitenciárias, portos, sistemas de transmissão de energia e infra-estrutura hídrica e de irrigação (BRASIL, 2001, p. 8).

## CONCLUSÃO

Muitos movimentos significativos têm sido feitos no sentido de tornar a administração pública brasileira mais transparente e facilitar seu controle pela sociedade. A caminhada é ainda muito longa, mas não se pode desprezar o avanço conseguido. Audiências públicas, conselhos de acompanhamento, prestação de contas disponível na Internet, muitos são no País os instrumentos de participação popular que autorizam prognósticos favoráveis ao controle social nos próximos anos.

Nos setores do poder público em que a fiscalização popular está presente, os resultados já podem ser medidos em mais recursos disponíveis para aplicação e melhora dos serviços prestados. Cidades onde o orçamento do governo conta com a interferência da população tanto na fase de elaboração quanto na de execução das metas ali propostas têm apresentado benefícios expressivos para a redução de problemas ligados à saúde, à educação, à assistência social.

Do lado oposto, é emblemática a precária situação da segurança pública em praticamente todos os estados do País. Na atuação das polícias, caracterizada por uma densa opacidade a qualquer forma de controle que não seja o das próprias corporações — no caso, as ineficientes corregedorias internas —, sobressaem-se o corporativismo, a corrupção e a péssima prestação de um serviço considerado vital à população, sobretudo àquela de menor renda. Recorrer hoje no Brasil a uma delegacia de polícia ou a um policial de rua é quase a garantia de penetrar num pesadelo kafkiano do qual, se sair vivo, o cidadão guardará lembranças de violência ou extorsão que o levarão a desistir de tentar novamente a experiência. Não por acaso, o País carrega a péssima reputação de ser um dos lugares onde os órgãos de segurança pública mais torturam e matam no mundo. O enviado da ONU Nigel Rodley visitou em

<sup>112</sup> <<http://www.tcu.gov.br>>.

agosto de 2000 delegacias e presídios de cinco estados brasileiros e, ante a desesperadora situação encontrada, não teve dúvida em apontar o controle social como uma das soluções para o problema.

Em particular, cada estado deveria estabelecer conselhos comunitários plenamente dotados de recursos, que incluam representantes da sociedade civil, sobretudo organizações não governamentais de direitos humanos, com acesso irrestrito a todos os estabelecimentos de detenção e o poder de coletar provas de irregularidades cometidas por funcionários<sup>113</sup>.

No caso do Brasil, ações no sentido da transparência pública fazem-se especialmente mais prementes. Externamente, boa parte das dificuldades do País no mercado internacional decorre da baixa competitividade de seus produtos — devido ao chamado “custo Brasil” — e à pouca atratividade relativa de nossa economia em termos de investimentos produtivos. Isso porque na composição do risco considerado pelas corporações estrangeiras para se instalar num país conta de forma relevante o nível de moralidade administrativa presente em todas as esferas do poder público. Gastos estéreis com propinas e com serviços para fazer andar a burocracia estatal oneram a contabilidade tanto delas quanto das próprias empresas locais, fazendo com que os bens ali produzidos apresentem baixa competitividade no mercado internacional.

Internamente, a situação torna-se mais dramática. Os recursos de que dispõe a Nação para combater problemas sociais como a fome, a doença e a criminalidade acabam capturados por esquemas particulares de corrupção ou utilizados com baixa eficiência por grupos encastelados dentro da própria máquina administrativa — o chamado corporativismo de algumas categorias de servidores públicos. Neste último caso, as folhas de pagamento das quais brotam vez por outra na imprensa denúncias de remunerações exorbitantes, além de absolutamente impermeáveis aos olhos da sociedade, costumam conter artimanhas que as mantêm imunes até mesmo aos controles oficiais. Em agosto deste ano, por exemplo, o jornal *Estado de Minas* descobriu que os 77 deputados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais tinham salário de 6 mil reais no contracheque mas recebiam por via transversa gratificações e verbas de gabinete que ao final do mês elevavam a remuneração de cada um ao impressionante valor de 60 mil reais<sup>114</sup>. Outro exemplo vem do Executivo federal. Segundo a ex-secretária de Administração Cláudia Costin<sup>115</sup>, um exame minucioso feito durante dois anos nas folhas de pagamento do governo corrigiu uma série de irregularidades e gerou, a partir de 1997, “uma economia mensal de 119 milhões”.

<sup>113</sup> RODLEY, Nigel. Relatório sobre a tortura no Brasil produzido pelo relator especial da comissão de direitos humanos da Organização das Nações Unidas. ONU, Genebra, 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/cdh>>. Acesso em 10/10/2001).

<sup>114</sup> Além da conta. *Veja*. São Paulo, Abril, edição 1.712, ano 34, n. 31, 8/8/2001.

<sup>115</sup> Palestra proferida durante o *Ciclo Especial de Palestras sobre Controle e Fiscalização – Fiscalização de Gastos Públicos no Brasil* realizado pelo Tribunal de Contas da União no Instituto Serzedello Corrêa, em Brasília, no período de 17 a 21 de maio de 1999.

Só para ter ordem de grandeza, o programa “Toda Criança na Escola” custou 500 milhões de reais. Isso significa que quatro meses de moralização da folha custeiam o “Toda Criança na Escola”. [...] Isso deu uma economia, no ano de 97, de 1 bilhão e meio (p. 55).

Tanto o risco considerado pelos investidores estrangeiros quanto os escândalos dos supersalários têm uma de suas raízes cravadas na ausência, na pouca eficiência ou mesmo na insuficiência dos controles existentes. O ex-ministro do TCU Bento Bugarin (2000, p. 344) reconhece não ter o controle formal onipresença, “não lhe sendo possível tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem” na administração. Por conta dessa limitação, instituições como o Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas da União caminham rumo a uma maior integração a ações de controle originárias da própria sociedade. Iniciativas como a de dar uma maior divulgação aos trabalhos executados têm atraído importante auxílio da população à atividade de fiscalização realizada por esses órgãos. Nesse sentido, medidas como a do TCU, de colocar em sua *homepage* dados sobre o acompanhamento anual que faz das grandes obras construídas com recursos federais, ou da Secretaria do Tesouro Nacional, que informa também pela Internet as transferências constitucionais e voluntárias feitas a qualquer município do País, representam não só uma prestação de informações aos cidadãos, mas também uma oportunidade de que este ajude a fiscalizar a aplicação honesta e eficiente daqueles recursos. E esse apoio se torna hoje praticamente fundamental na medida em que a reforma do Estado iniciada em 1995 acaba — por meio das privatizações e da criação de novas entidades estatais, como as agências reguladoras, e não estatais, como as organizações sociais — impondo aos órgãos de controle formal uma ampla sofisticação do universo a ser fiscalizado, uma vez que o novo espaço público é ao mesmo tempo mais complexo e tão abrangente quanto o anterior.

Das ações adotadas com o objetivo de efetivar o controle social da administração pública brasileira, merecem também destaque a atuação dos conselhos comunitários de fiscalização de programas como o Fundef e o SUS, a experiência inovadora do orçamento participativo e algumas iniciativas isoladas de transparência por meio da prestação de contas direta à sociedade.

Em relação aos conselhos, há ainda alguns empecilhos que precisam ser contornados para tornar seu funcionamento mais atuante. Muito conselheiro, por exemplo, tem suas atividades limitadas por ser funcionário da administração fiscalizada e temer represálias caso alguma de suas decisões desagrade à autoridade atingida. Noutras vezes, a precariedade de aparelhamento do conselho impede ações de fiscalização mais abrangentes. Dificilmente a voluntariedade de um conselheiro chegará ao ponto de ele sacrificar tempo e dinheiro próprios para, por exemplo, deslocar-se por quilômetros para ir verificar se o prefeito de fato construiu a escola ou o posto de saúde que consta de sua prestação de contas. Como do bom funcionamento desses conselhos pode depender a qualidade da merenda servida nas escolas ou o salário pago a seus professores, alguns remédios legais precisam ser providenciados para evitar que a comunidade saia prejudicada. Ao conselheiro

servidor da própria administração, pode por exemplo ser estendido algum tipo de proteção semelhante à estabilidade de que goza o representante sindical<sup>116</sup>, o que o dotaria da necessária independência para executar melhor suas atividades de fiscalização e o manteria distante da perseguição política daqueles eventualmente atingidos em seus interesses. Da mesma forma, uma das maneiras de financiar as ações do conselho talvez pudesse ocorrer pela cessão de espaço à participação de entidades como as ONGs, que, além de abrigar em seus quadros pessoas de boa qualificação para o trabalho de conselheiro, contam em geral com recursos para custear despesas necessárias a uma fiscalização mais atuante desses conselhos.

Quanto à transparência via Internet, infelizmente a maior parte dos governantes ainda confunde publicidade da administração com promoção pessoal. São raríssimas na rede as páginas de órgão ou entidade oficial que sirvam de fato para prestar informações relevantes ao cidadão sobre a forma como o administrador público emprega os recursos arrecadados. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com a previsão de sanções para aqueles que deixarem de fazer a divulgação de suas contas, talvez ajude a botar um pouco de luz nas trevas que sempre foram no Brasil as finanças públicas. Para isso, será importante também uma ajuda do Judiciário, que com freqüência encontra meios para conservar no cargo o mau governante — em geral livre de qualquer investigação.

Num balanço da situação atual em termos de Poder Executivo, pode-se afirmar que, mesmo com certo vacilo em algumas áreas, as ações promovidas pelo governo atual indicam uma perspectiva favorável ao controle da sociedade sobre a burocracia federal. Nos estados e municípios, porém, a situação é ainda de muita incerteza. Nessas administrações, impera em geral — sobretudo nos menores estados e cidades — uma política voltada ao clientelismo e à corrupção, que praticamente anula qualquer expectativa de transparência e abertura da gestão à fiscalização popular. Para esses governantes, o poder reside principalmente num controle pessoal das ações — e do correspondente investimento financeiro — a cargo do poder público. Daí as sempre crescentes dificuldades que impõem ao bom funcionamento dos conselhos formados para acompanhar programas como o Fundef ou o SUS.

Creio que o melhor instrumento para quebrar essa resistência talvez esteja sob poder do próprio governo federal: atacar governadores e prefeitos recalcitrantes naquilo que mais lhes dói — o dinheiro em caixa. Essa é, inclusive, uma das razões para acreditar que a Lei de Responsabilidade Fiscal será fielmente obedecida. Na parte relativa à publicidade dos demonstrativos de desempenho fiscal, a pena prevista aos omissos é o impedimento de receber transferências voluntárias até que a situação se regularize<sup>117</sup>. Caso se deseje de fato a transparência na administração subnacional, uma das soluções pode ser o alargamento dessa punição também aos que impõem restrições às atividades dos conselhos comunitários. Hoje, se o prefeito deixa de constituir o conselho, descumprindo prazo de apresentação das contas aos conselheiros

<sup>116</sup> Art. 8º, VIII, da Constituição Federal.

<sup>117</sup> Art. 51, § 2º, da Lei Complementar 101, de 4/5/2000.

ou esconde desta documentação comprobatória de despesa, praticamente nenhuma repreensão lhe é feita. Entretanto, a partir do momento em que algum desses atos implique o fechamento das torneiras de recursos federais para o estado ou município infrator, seus gestores certamente não terão dúvidas no momento de decidir entre o que é mais perturbador: receber a fiscalização do conselho ou ter às portas funcionários com salários atrasados e fornecedores exigindo o pagamento de débitos.

Como se vê, muitos ainda são os degraus na escalada rumo à consolidação de uma democracia participativa no Brasil. A opacidade da administração pública começa a se dissipar em alguns pontos mas ainda está longe de se descobrir totalmente aos olhos do cidadão. Dessa guerra entre os que lutam para manter às escondidas a *res pública* e aqueles que se empenham em trazê-la à luz, a vitória da transparência e do controle social deverá representar não somente um golpe nos resistentes esquemas de corrupção e corporativismo ali fortificados, significará acima de tudo a valorização do próprio poder público — através da recuperação da credibilidade de suas instituições — e a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, com desenvolvimento econômico e mais justiça social.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Cláudio Weber. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. Buenos Aires, *Cadernos Adenauer*, vol. 10, 2000.
- \_\_\_\_\_. Corrupção e desenvolvimento humano. *Folha de S. Paulo*, caderno A, p. 8, 26/8/2001.
- ABREU, José Luís. Para conceituar gestão social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n. 6: 227-9, nov./dez. 1998.
- AFONSO, Carlos A. Internet no Brasil: o acesso para todos é possível? ILDES/Fundação Friedrich Ebert, São Paulo, 2000 (Policy Papers, 26).
- AFFONSO, Sebastião Baptista. Tribunais de contas no contexto do Poder Judiciário. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 74: 109-119, out./dez. 1997.
- ALATAS, S. H. *Corruption: Its nature, causes and functions*. Gower Publishing, 1990.
- ALCÂNTARA, Lúcio. *Controle social: o caso da saúde*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- ANDREATTA, Humberto. *O orçamento participativo*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 1995.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Ação civil pública: casos concretos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 135: 153-68, jul./set. 1997.
- \_\_\_\_\_. Auditorias ambientais: competências legislativas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 137: 119-24, jan./mar. 1998.

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 37, n. 148: 275-99, out./dez. 2000.
- ASPERY VALDÉS, Daisy de & CAIDEN, Gerald. A instituição do ombudsman: aspectos da maturidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 37, n. 145: 201-12, jan./mar. 2000.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FGV, p. 141-148, jul./set. 1998.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- BATTINI, Odária. Cidadania e participação popular. *Revista da Universidade Estadual de Londrina*. Londrina, Ed. Universitária, dez. 1994.
- BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 49, n. 4, 1998.
- BEZERRA, Marcos Otavio. Limites entre corrupção e política. *Democracia Viva*. Rio de Janeiro, n. 9, p. 46-53, fev. 2001.
- BID. *Libro de consulta sobre participación*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- BNDES. Informe-se. Rio de Janeiro, BNDES/FINAME/BNDESPAR, n. 20, out. 2000.
- BOSCHI, Renato Raul. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. *Rio de Janeiro: Iuperj, 1998*.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 576/1993, do Plenário. Relator: Min. Marcos Vilaça. Brasília, 14/12/1993. Brasília, Diário Oficial da União, 30/12/1993.
- BRASIL. Organizações sociais. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 2).
- BRASIL. Programa da qualidade e participação na administração pública. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 4).
- BRASIL. Agências executivas. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 9).
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 635/1999, do Plenário. Relator: Min. Humberto Souto. Brasília, 15/9/1999. Brasília, Diário Oficial da União, 30/9/1999.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 666/1999, do Plenário. Relator: Min. Humberto Souto. Brasília, 29/9/1999. Brasília, Diário Oficial da União, 13/10/1999.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 815/2000, do Plenário. Relator: Min. Bento Bugarin. Brasília, 27/9/2000. Brasília, Diário Oficial da União, 19/10/2000.
- BRASIL. *Relatório Anual das Atividades do TCU: 2000*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 26/2001, do Plenário. Min. Relator: Lincoln M. da Rocha. Brasília, 31/1/2001. Brasília, Diário Oficial da União, 9/2/2001.
- BRASIL. Medida provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Brasília: Diário Oficial da União, 25/8/2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 136, p. 289-313, out./dez. 1997.
- \_\_\_\_\_. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (v. 1).
- BUGARIN, Bento José. O TCU e o programa nacional de desestatização. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 72, p. 23-32, abr./jun. 1997.
- \_\_\_\_\_. O papel do TCU na reforma do Estado. In: Seminário sobre desestatização. Brasília, Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 21-26.
- \_\_\_\_\_. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 31, n. 86: 338-352, out./dez. 2000.
- BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 29, n. 78: 41-45, out./dez. 1998.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n. 2: 30-50, fev./abr. 1990.
- CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro; MONADJEM, Neissan. Mobilização da sociedade contra a corrupção. São Paulo, Transparência Brasil, 2000. Disponível em: <http://www.tranparenciabrasil.org.br>. Acesso em: 10/10/2001.
- CASTELLO BRANCO, Elvia Lordello. A importância do TCU no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 72: 33-41, abr./jun. 1997.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 2: 191-9, mar./abr. 1999.
- COSTIN, Cláudia. Estrutura do Estado brasileiro. In: Fiscalização de gastos públicos no Brasil – ciclos especiais de palestras sobre controle e fiscalização. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 69-78.
- COUTINHO, Maria Laura. *Comissões parlamentares de inquérito: 1946-1982*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1983.
- CRETELLA JR. José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. (v. 6)
- CUNHA, Jatir Batista da. Aplicabilidade do código de defesa do consumidor aos contratos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 32, n. 87: 30-34, jan./mar. 2001.

- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.
- DWIVEDI, O. P. Ethics and values of public Responsibility and accountability. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*. Bruxelas, v. 51, n. 1, 1985.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n. 4: 126-56, jul./ago. 1997.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Governo eletrônico. *O Estado de São Paulo*, editorial, caderno A, p. 3, 5/2/2001.
- FERNANDES, Andréa Gomes & AFONSO, José Roberto Rodrigues. E-governo no Brasil: experiências e perspectivas. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 8. n. 15, p. 21-64, jun. 2001.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 136: 101-8, out./dez. 1997.
- FORTES, Paulo Antonio de Carvalho. A ética do controle social na saúde e os conselhos de saúde. 1997.
- FRANCO, Gustavo. O código não é factóide. *Veja*, São Paulo, abril, ed. 1.664, a. 33, n. 35, 30/8/2000, p. 136.
- FREITAS, Juarez. As organizações sociais: sugestões para o aprimoramento do modelo federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 140: 133-8, out./dez. 1998.
- FROSSARD, Denise. Ou o Brasil acaba com a corrupção... *Veja*, Abril, ed. 1.681, a. 33, n. 52, 27/12/2000.
- FROSSARD, Denise. Mais Clareza, menos corrupção. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 9, 31/7/2001.
- GASPARI, Elio. A ofensiva ética da TucaNet. *O Globo*, Rio de Janeiro, Caderno A, p. 7, 23/8/2000.
- GAZETA MERCANTIL. Austeridade à Administração Pública. *Gazeta Mercantil*, Editorial, caderno A, p. 2, 23/08/2000.
- GHISI, Adhemar Paladini. O TCU e os serviços sociais autônomos: importância da atuação dos conselhos fiscais para a eficácia do controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 72: 13-22, abr./jun. 1997.
- GONÇALVES, Fernando. A função do controle diante da nova realidade do Estado. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 27, n. 67: 51-71, jan./mar. 1997.
- GRZYBOWSKI, Cândido. Controle social nas políticas públicas. *Tecnologia educacional*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 127, p. 5-9, nov./dez. 1995.
- GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: forma de controle da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 3: 39-66, mai./jun. 1999.

- HUSSEINI, M. Marta G. *Controle Social do Judiciário*. Natal, UFRN, 1999.
- JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A participação popular e o processo orçamentário*. São Paulo: Editora de Direito, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Aide Editora, 1996.
- KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 3: 7-37, mai./jun. 1999.
- LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 141: 23-38, jan./mar. 1999.
- MACEDO, José Antonio Barreto de. O TCU e as entidades de fiscalização do exercício profissional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 72: 51-65, abr./jun. 1997.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Informação e participação: instrumentos necessários para a implementação do Direito Ambiental. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 134: 213-8, abr./jun. 1997.
- MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 134: 219-29, abr./jun. 1997.
- MARINHO, Aline; COUTINHO, Adriano & GIUDICE, Liriana Del. Gestão social e saúde no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n. 4: 229-30, jul./ago. 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 138: 65-73, abr./jun. 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras*. [2000]. Disponível em: <http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud7/impacto.htm>. Acesso em: 10/10/2001.
- MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 136: 315-31, out./dez. 1997.
- MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário: inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 140: 59-64, out./dez. 1998.
- MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 37, n. 146: 281-8, abr./jun. 2000.
- NASSIF, Luís. O controle pela informação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno B, p. 3, 23/8/2000.
- NASSIF, Luís. A revolução do governo eletrônico. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno B, p. 8, 9/12/2000.

- OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva; PINTO, João Roberto Lopes; TORRES, Ciro. *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Ibase, 1995.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 135: 271-281, jul./set. 1997.
- OLIVEIRA, Jorge Rubem Folea de Oliveira. O direito como meio de controle social ou como instrumento de mudança social? *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 136: 377-81, out./nov. 1997.
- OLIVEIRA, Mário Márcio. *CPIs no Senado Federal*. Brasília, Senado Federal, 1991.
- PACELLI, Márcio. Mordaza de novo. *Veja*, São Paulo, abril, ed. 1.655, a. 33, n. 1, 10/1/2000.
- PACHECO, Regina Silvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. 1998.
- PAIVA, Mario Antonio Lobato. Flexibilização e desregulamentação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 37, n. 147: 107-9, jul./set. 2000.
- PASTORE, José. Vale a pena avaliar o que deu certo nas agências bem-sucedidas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, caderno A, p. 8, 10/4/2001.
- PECI, Alketa. Novo marco regulatório no Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 4: 121-35, jul./ago. 1999.
- PEDALINI, L. M. Conselhos de Saúde: criação e organização no Estado de São Paulo [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 140: 17-39, out./dez. 1998.
- PEIXOTO, João Paulo M. & LIMA, Nelia Pamplona C. Lima. O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 141: 181-99, jan./mar. 1999.
- PIRES, Maria Coeli Simões. Reforma administrativa: reflexões sob a perspectiva político-filosófica. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 133: 233-51, jan./mar. 1997.
- PIZA, Daniel. Quem manda no senado é a “e-democracia”. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 8, 16/6/2001.
- REIS, Heraldo da Costa. Em busca da transparência na contabilidade governamental. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 202, p. 6-16. jan./mar. 1992.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, LDC, p. 495-503, ago. 1998.

- RODLEY, NIGEL. Relatório sobre a tortura no Brasil produzido pelo relator especial sobre a tortura da comissão de direitos humanos da Organização das Nações Unidas. ONU, Genebra, 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/cdh>>. Acesso em 10/10/2001).
- RODRIGUES, Alberto Tosi. Democracia e mobilização social. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 12: 99-119, jun. 1999.
- SAIFE, Aldo. Ação contra a “mordaza”. *O Liberal*, Belém, caderno 1, 15/12/1999, p. 8.
- SALOMÃO, Luiz. Avaliação de políticas públicas. In: Fiscalização de gastos públicos no Brasil – ciclos especiais de palestras sobre controle e fiscalização. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedelo Corrêa, 1999, p. 69-78.
- SANTAOLLA, Fernando. *El parlamento y sus instrumentos de información*. Madri: Edersa, 1982.
- SANTOS, Homero. A importância do controle interno: breves considerações. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 27, n. 67: 11-30, jan./mar. 1997.
- SANTOS, Homero. O controle da administração pública. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 28, n. 74: 17-25, out./dez. 1997.
- SHERWOOD, Frank P. Perspectivas em administração pública na primeira década do século XXI. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 3: 93-104, jul./ago. 1999.
- SCHWARTZ, Bernard. *American Administrative Law*. Londres: Sir Isaac Pitman & Sons Ltda., 1950.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção. São Paulo, Transparência Brasil, 1996. Disponível em: <<http://www.transparenciabrazil.org.br>>. Acesso em: 10/10/2001.
- SIMONETTI; Eliana Giannella; RAMIRO, Denise. O custo econômico da corrupção. *Veja*, São Paulo, Abril, edição 1.691, a. 34, n. 10, p. 48-53, 14/3/2001.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Buenos Aires, *Cadernos Adenauer*, vol. 10, 2000.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Mais capacidade de se indignar diante da corrupção. *O Estado de S. Paulo*, caderno 1, p. 8, 17/3/2000.
- SPECK, Bruno Wilhelm. O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos: pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil. *Conjuntura Econômica*. São Paulo, FGV, jun. 2000.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. O código de proteção e defesa do consumidor e os contratos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 30, n. 82: 34-38, out./dez. 1999.
- TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Político (estudos e pareceres)*. São Paulo: Renovar, 1997. (v. 1)
- TAQUARI, Carlos. Um modelo de governo eletrônico. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, caderno A, p. 3, 29/11/2000.
- TAVARES, Martus. Governo eletrônico: controle social e democracia.

- TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZEMBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n. 4: 101-25, jul./ago. 1997.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 33, n. 6: 229-38, nov./dez. 1999.
- THEOBALD, R. *Corruption, development and underdevelopment*. New York, MacMillan, 1990.
- TORRES, Ricardo Lobo. O mandado de injunção e a legalidade financeira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 187, p. 94-110, 1992.
- VILAÇA, Marcos Vinícios. Abrindo novos caminhos no campo da fiscalização. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 27, n. 67: 73-9, jan./mar. 1997.
- VIEIRA, José Ribas. A cidadania: sua complexidade teórica e o Direito. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 135: 219-24, jul./set. 1997.
- WALD, Arnaldo & MORAES, Luiza Rangel de. Agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 141: 143-71, jan./mar. 1999.
- WORLD BANK. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington: World Bank, 2000.
- ZIONI, Cecília. Um novo caminho. *Problemas brasileiros*. São Paulo, n. 337, p. 4-13, jan./fev. 2000.
- ZYMLER, Benjamin. Questões de controle; controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, TCU, v. 29, n. 76, p. 15-42, abr./jun. 1998.

## SOBRE O AUTOR

**Arildo da Silva Oliveira**, 38 anos, é amapaense e reside em Belém, no Pará. Ingressou no TCU em 1995 como analista de controle externo, atuando desde então na secretaria que o Tribunal mantém naquele Estado. Trabalhou antes como técnico no Senai e no Banco Central. Formado em administração de empresas, cursa atualmente o terceiro ano de Direito na Universidade Federal do Pará.



**4º LUGAR**

**PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL E A  
TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Luiz Alberto dos Santos  
Regina Luna Santos Cardoso



---

# PERSPECTIVAS PARA O CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

Luiz Alberto dos Santos  
Regina Luna Santos Cardoso

*Introdução 1. Accountability e controle social - sua aplicação na experiência internacional recente 1.1. Reformas e Lógicas de controle 1.2. Contratualização e Controles: quem controla o quê? A Experiência Internacional 1.3. O controle social na experiência britânica 2. Controle, Accountability e Transparência na Administração Pública no Brasil 2.1. Contratos de Gestão e Avaliação do Desempenho Governamental no Brasil 3. Experiências e Tentativas de Ampliação do Controle Social no Brasil 3.1 Conselhos de Políticas Setoriais e controle social – algumas experiências brasileiras 3.2. O Orçamento Participativo como instrumento de controle social 4. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência nos Programas Governamentais do Governo Federal 4.1 Participação e controle social na Emenda Constitucional nº 19/98. Bibliografia utilizada.*

## **Introdução**

Desde a década de 1970, presencia-se no mundo inteiro um movimento crescente no sentido de pressionar empresas, organizações públicas e mesmo organizações sem fins lucrativos a buscar mais eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação. A interação Sociedade Civil – Mercado – Estado vem sofrendo alterações importantes ao longo do século, com o reconhecimento de novos interlocutores no processo, a incorporação ao sistema político de diversos segmentos anteriormente mantidos à margem, provocando aumento e diversificação de demandas e a mudança, às vezes dramática, dos papéis desempenhados pelos atores neste complexo sistema.

Sem demérito dos esforços que empresas e organizações sem fins lucrativos fazem, não há como negar que é na esfera do Estado e da Administração Pública que se encontra o maior desafio para se alcançar esta gestão eficiente, eficaz, efetiva e democrática. O princípio democrático, estabelecido no século dezoito, baseia-se na idéia da representação popular, em que algumas pessoas representam o interesse coletivo e tomam as decisões públicas respeitando este interesse. No entanto, o que se tem observado, principalmente em países em desenvolvimento, é que os representantes populares agem contrariamente ao princípio Iluminista, tomando decisões com base em interesses localizados. Dados disponibilizados

<sup>1</sup> Utilizamos aqui o conceito desenvolvido por Joel Hellman, Geraint Jones e Daniel Kaufmann no texto “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”, September 2000, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 :

*“Whereas state capture refers to the capacity of firms to shape and affect the formation of the basic rules of the game (i.e., laws, regulations, and decrees) through private payments to*

pelo Banco Mundial sobre o fenômeno do *State Capture*<sup>1</sup> (captura do Estado) reforçam esta afirmação, com a agravante de que não se trata de um problema ocasional, mas de uma situação endêmica nestes países: instituições formais são perpassadas e controladas por redes de pessoas que intercambiam favores e fazem uso da máquina governamental em seu próprio interesse. Para manter o controle (ou as distorções) da administração, estas redes prejudicam o bom funcionamento da gestão pública: fluxos financeiros são especialmente difíceis de controlar e freqüentemente recursos desviados acabam em contas bancárias secretas. Neste contexto, a representação democrática é seriamente distorcida.

Não é apenas a discussão do papel da cidadania que ocorre neste momento, mas a percepção de mais uma crise do Estado: se, no início do século, é o Estado Liberal que entra em crise, gerando a mais aguda das crises econômicas, em meados da década de 1970 é o Estado de Bem-Estar (ou Estado-Providência, ou Estado Desenvolvimentista, no caso do Brasil) que é colocado na berlinda. Criticado não apenas pela perda de eficiência, como também pela sua auto-referência, há cerca de vinte anos procura-se reformá-lo, ora procurando reduzir seu tamanho, importância e áreas de atuação até o que se considera um “Mínimo”, ora tratando de recuperar suas capacidades e ampliar seu papel.

Ainda que não esteja muito claro qual é o Estado que surgirá da crise atual, há um certo consenso de que seus princípios básicos residem na predisposição do segmento político em prestar contas de suas ações ao público, garantindo maior transparência das ações (e, principalmente, das finanças públicas), no reforço de sua capacidade de articular compromissos e alianças em torno de projetos políticos representativos para a maior parte da sociedade e a construção de competências para implementá-los de acordo com os valores democráticos dominantes na sociedade. Portanto, percebe-se que, no discurso dos reformistas, construir um Estado Capaz<sup>2</sup> envolve muito mais que simplesmente criar capacidades e habilidades para articular um projeto político ou para implementar este projeto, como um grande coordenador ou regulador. A criação das competências para exercer este papel implicaria, num primeiro momento, focalizar a ação do estado no que se

---

*public officials and politicians, influence refers to the same capacity without recourse to such payments. Administrative corruption refers to so-called “petty” forms of bribery in connection with the implementation of existing laws, rules and regulations. (...) Influence tends to be inherited as a legacy of the past by large, incumbent firms with existing formal ties to the state. These influential firms enjoy advantages in terms of greater security of property and contract rights and superior firm performance. By contrast, state capture is a strategic choice made primarily by de novo firms trying to compete against influential incumbents. ”*

De fato, estendemos o conceito, não considerando apenas as firmas como “capturadoras” do Estado, mas diversos outros grupos ou elites que gravitam em torno de redes baseadas em interesse econômico.

<sup>2</sup> Segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial publicado pelo Banco Mundial em 1997, capacidades estatais dizem respeito às habilidades de promover e implementar ações coletivas eficientemente – tais como garantia da lei e da ordem, saúde pública e infra-estrutura básica. Difere, assim, do conceito de efetividade, que é o resultado do emprego dessa capacidade para atender às demandas sociais por estes bens. Um estado, assim, pode ser capaz, mas não muito efetivo em atender às necessidades sociais.

considera essencial e, gradualmente, expandir essas capacidades para outras áreas. O segundo elemento dessa estratégia se refere ao reforço das instituições públicas, significando a aplicação de ordenamentos efetivos, que colocassem em xeque ações arbitrárias dos agentes estatais e combatessem a corrupção. Para isso, as instituições teriam de ter um desempenho melhor, o que pode ser acompanhado pela utilização intensiva de diferentes formas de avaliação e monitoramento das políticas públicas, como apoio ao processo de responsabilização<sup>3</sup> do Estado e seus agentes em relação a suas ações, ampliando a transparência e garantindo o surgimento de formas alternativas de controle.

Isso se justifica pela própria origem anglo-saxã da palavra *accountability*<sup>4</sup>: no sistema democrático moderno, os princípios centrais são a soberania popular (todo poder emana do povo e em seu nome será exercido) e o controle dos governantes pelos governados. Para responder a estes dois princípios, os processos eleitorais se tornaram, ao longo do tempo, um aspecto central da democracia. De fato, são o principal instrumento de responsabilização dos governantes frente aos cidadãos, embora, por si sós, não garantam o bom desempenho democrático – os resultados da competição política são condicionados, em larga medida, pelas instituições políticas, entre as quais se destacam os sistemas partidários e eleitorais, o financiamento e o controle judicial das campanhas e a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo. Além disso, não existem mecanismos que obriguem os políticos a cumprir as promessas de campanha, prejudicando a capacidade valorativa dos cidadãos, que só poderiam avaliar o desempenho de seus representantes nas eleições seguintes, fazendo um cálculo retrospectivo. É neste sentido que se torna crítico repensar as formas de controle social das ações dos agentes estatais, bem como de garantir a transparência.

O controle da ação do governo, historicamente, era garantido pelo controle dos procedimentos (controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos

<sup>3</sup> A palavra responsabilização é uma expressão que tenta traduzir a noção inglesa de *accountability*, a qual não tem um equivalente direto nos idiomas latinos. Sem embargo, ao utilizar este termo, modificou-se em parte o sentido da *accountability* para referir-se tanto ao dever da Administração Pública de prestar contas frente à sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação do governo.

<sup>4</sup> Na língua portuguesa, *accountability* é ainda um termo de difícil tradução. Mesmo na língua inglesa o termo é ambíguo. Segundo Quirk (1997)

*“accountability is a chameleon word. We all like accountability, when others are accounting of themselves to us; we are not quite so keen when we are required to account of ourselves to others. At this personal and basic level, accountability revolves around the relationships between people, the power relations between people and the level of trust between people.”*

Este mesmo autor chama atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Ao longo deste trabalho, utilizaremos a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

cidadãos frente aos governantes, fiscalização e auditorias das contas públicas e ação de promotores públicos no controle dos políticos), pelo controle parlamentar (conhecido também como sistema de *checks and balances*) e, em menor proporção, por alguns mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos (como o *ombudsman*). No entanto, estes controles surgiram em um momento de grande expansão do aparato estatal (período pós-II Grande Guerra), fazendo com que diversos espaços de ação governamental escapassem do controle social e das instituições representativas.

Assim, no discurso da Reforma do Estado, prega-se a utilização de novas formas de responsabilização dos agentes públicos: controle pelos resultados<sup>5</sup>, controle pela competição administrada<sup>6</sup> e controle social das políticas públicas, considerando este último como o efeito da ação do cidadão participante sobre os serviços públicos, ou seja: da sociedade sobre o estado, o que confere à Democracia caráter mais participativo. No entanto, este último controle difere da concepção rousseauiana: o papel do público não se exerce apenas no momento do voto, legitimando ou não seus representantes; em vez disso, a aprovação é garantida ou buscada ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder, uma vez que a responsabilidade pelas decisões é também dividida com o público-alvo das políticas.

Não há uma receita única e certa para que as organizações públicas propiciem aos segmentos sociais ainda mantidos à margem da agenda pública a voz e a oportunidade de participação desejadas. Algumas tentativas vêm sendo feitas, no sentido de aproximar a atuação das instituições governamentais à das organizações privadas, modificando a noção de cidadão: a sua condição de detentores de direitos (civis, políticos e sociais) é ora considerada própria de um cliente-contribuinte, ora de um cliente-usuário de serviços. Especialmente em políticas de cunho mais social tem-se reforçado o papel dos Conselhos Sociais, para controle da implementação dos programas, a exemplo do que acontece, no caso brasileiro, com o Bolsa-Escola e no âmbito do Sistema Único de Saúde. Ao mesmo tempo, buscam-se meios para que instituições destinadas ao controle externo da Administração Pública, como o Tribunal de Contas da União, possam ter uma atuação mais incisiva e consistente no campo da avaliação da eficiência e eficácia destes programas, especialmente por meio do acesso às informações relacionadas aos atos de gestão e à execução orçamentária e financeira e de sua interação com o controle social.

Esta monografia, ora apresentada ao “Prêmio Serzedello Corrêa 2001”, busca discutir este cenário de mudanças na esfera estatal, bem como apresentar perspectivas para o desenvolvimento de processos de controle social e de garantia de transparência

<sup>5</sup> Este tipo de controle tem como ponto de partida a necessidade de modificar a gestão pública, fazendo-a evoluir do modelo burocrático clássico para uma estrutura gerencial ou pós-burocrática, baseada no controle *a posteriori* de resultados, consubstanciados na contratualização.

<sup>6</sup> O controle pela competição administrada é outra modalidade que tem por objeto adequar a eficiência à responsabilização da administração pública, quebrando o monopólio pela introdução do princípio da competição entre diferentes provedores de serviços e bens – estatais, públicos não estatais e privados – e aplicando sanções ou recompensas aos competidores, segundo seu desempenho.

da Administração Pública. Para isso, encontra-se dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo aprofunda a importância conferida à responsabilização governamental para o desenvolvimento das reformas, além de apresentar os tipos de controle utilizados e, a partir da revisão da literatura, fazer um breve relato da experiência internacional recente.

No segundo capítulo, enfoca-se o tema no âmbito da Administração Pública Federal no Brasil, em vista da implantação de um processo de reforma do Aparelho do Estado que busca introduzir no País as premissas e conceitos da Nova Gerência Pública e suas decorrências, notadamente a busca da eficiência e da flexibilidade gerencial, priorizando os controles *a posteriori* – por resultados e pela competição administrada.

No terceiro capítulo, abordam-se criticamente algumas experiências de controle social por cidadãos, analisando o funcionamento de conselhos nas áreas de política social e a tentativa de tornar a gestão mais transparente.

Por fim, apresentam-se algumas perspectivas para o Controle Social e a transparência na Administração Pública e propostas para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de ampliação da participação do cidadão no processo de formulação e avaliação das políticas públicas. Insiste-se na valorização destes mecanismos para inclusão dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas, ainda que não constituam A Solução para o problema da falta de confiança no segmento político; com certeza, não são a única alternativa para isso, mas contribuem decisivamente para reconstruir a cidadania e aumentar a confiança nos processos decisórios.

### ***Accountability e controle social - sua aplicação na experiência internacional recente***

O século XX foi pródigo em experiências e tentativas de reforma estatal em grande escala, aqui entendidas como esforços sistemáticos destinados a transformar certas características da organização e do funcionamento do aparelho de Estado, a fim de dotá-lo de maior eficiência e eficácia e, mais recentemente, também de efetividade, pelo menos no nível da retórica (Oszlak, 1999). Embora tais iniciativas tenham tido muito mais o cunho de reformas administrativas, e não de reformas políticas (sistemas de representação, partidários, eleitorais), percebe-se que os valores apresentados pelos governantes eram apreciados pelos cidadãos como um todo. As iniciativas de reformas administrativas tiveram diversas razões: desde o fim da I Grande Guerra, e mais enfaticamente após a II, tem-se percebido, em nível mundial, a expansão da intervenção governamental nos domínios econômico, social e cultural: os orçamentos nacionais aumentaram consideravelmente e o governo assumiu funções de organizador, produtor e protetor; o Estado passou a investir, subsidiar e redistribuir renda. A moeda tornou-se menos estável e as despesas públicas cresceram aceleradamente.

A partir da década de 1950, durante os anos 1960 e, no caso da América Latina, até a década de 1970, os teóricos do desenvolvimento econômico tinham como premissa básica a de que os aparelhos de Estado<sup>7</sup> poderiam ser usados para promover mudanças

<sup>7</sup> Há uma certa controvérsia acadêmica quanto ao conteúdo dessa expressão. Para efeitos deste trabalho, “aparelhos de Estado” dizem respeito ao corpo administrativo ou burocrático do Estado.

estruturais. A principal função do Estado seria acelerar a industrialização; no entanto, esperava-se que também promovesse a modernização da agricultura e o fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização. A Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL – nessa época, enfatizava a importância do planejamento e a necessidade de contar com aparelhos burocráticos capazes de implementar os planos de desenvolvimento, o que deu um impulso adicional ao debate e à ação reformistas.

Essa concepção de relacionamento entre Estado e Mercado propiciou igualmente a expansão do escopo da burocracia estatal. Além de aumentar o orçamento e dirigir empresas públicas, o governo também assumiu a responsabilidade pelo planejamento, pela previsão e pela programação da economia, aumentando ainda mais suas prerrogativas e sua missão tecnocrática. Com a concentração de tantas tarefas no aparelho de Estado, este se viu impelido a ampliar sua estrutura, adotando princípios de profissionalização, impessoalidade, neutralidade e racionalidade, que formam o chamado “paradigma burocrático”<sup>8</sup>. Além disso, a administração pública assume diversas atribuições antes da esfera do Poder Legislativo: formulação do orçamento nacional, gerência de empresas públicas e planejamento econômico.

Por estes motivos, pode-se afirmar que as experiências de reforma administrativa reservavam ao Estado um papel fundamental como instância articuladora das relações sociais e, portanto, não se questionava seriamente sua intervenção neste plano, como também não se pensava em criar formas de controlar sua intervenção. Em diversos países, criam-se arranjos corporativistas entre o Estado e alguns segmentos da sociedade, provocando, no limite, a captura do primeiro por segmentos melhor articulados da segunda,

---

<sup>8</sup> Essa idéia de paradigma foi tirada do trabalho de Thomas Kuhn (1970). Relaciona-se à evolução das disciplinas científicas e, em particular, quando se quebra o consenso formado sobre um determinado conjunto de valores e crenças e se constrói um novo conjunto, causando uma revolução científica. A revolução, então, traz novos valores, novas agendas e, freqüentemente, novas pessoas redefinindo a área que, agora, é dirigida por um novo paradigma. É questionável a aplicação deste conceito de ciências exatas a outras áreas - ainda mais em ciências sociais, onde dificilmente há um paradigma dominante, mas concorrentes. Ainda assim, tem-se falado em mudança de paradigma na Administração Pública. Uma forma de operacionalizar este “paradigma burocrático” pode ser a seguinte (Cardoso, 1994):

a - as agências deverão ter uma definição clara de papéis e um sistema de valores consistente e que apóie sua missão;

b - as agências que tratem de interesses sociais específicos deverão ter um ethos profissional distinto daquele que prevalece entre os profissionais da sociedade civil e ser independentes de sua clientela;

c - cada agência deverá administrar um corpo de leis e regulações que define suas responsabilidades e as dos grupos sociais, não sujeito a negociações, seja na interpretação, seja na implementação e

d - as burocracias deverão gerar elas próprias a informação, técnica ou não, requerida para o prosseguimento de sua missão.

com alta capacidade de organização, de produção de informações e de pressão. Como a prosperidade econômica garante a todos um razoável nível sócio-econômico, aparentemente não se questiona a quem as políticas públicas produzidas estão atendendo prioritariamente.

O cenário passa a sofrer modificações a partir dos anos 70, com um movimento na Europa e nos EUA a favor da redefinição (leia-se redução) do papel do Estado, redesenhando suas fronteiras e, em larga medida, substituindo-o pelo mercado, estabelecendo um novo esquema de divisão social do trabalho e desregulamentando a atividade econômica. Este movimento, de fato, foi uma resposta a diversas pressões: econômica, social e político-administrativa (Cardoso, 1997).

A dimensão econômica do fenômeno diz respeito ao esgotamento do modelo keynesiano de intervenção estatal na economia, com a crise fiscal do Estado e o recrudescimento de processos inflacionários e as pressões orçamentárias cíclicas. Outros fatores ajudaram a agravar o cenário, tais como a “globalização” dos mercados - com o conseqüente aumento de competição entre os blocos econômicos - e a mudança da estrutura produtiva da indústria, calcada basicamente em uso de tecnologias mais avançadas, diminuição da escala de produção, formas mais racionalizadas e eficientes de produção, valorização da qualidade do serviço e do produto.

Como efeito no setor público, percebe-se que as organizações do Estado têm de ser capazes de demonstrar seus níveis de produtividade e melhoria de serviços, o que explica os grandes esforços realizados na maior parte dos países para desenvolver sistemas de avaliação de desempenho. Por outro lado, as organizações se vêem compelidas a reduzir os custos unitários, o que leva tanto a interesse no cálculo dos custos quanto às reduções de staff, novos métodos de trabalho e estruturas de gerenciamento mais racionalizadas (Flynn e Strehl, 1996).

Além do aspecto econômico, ocorre o questionamento sobre a eficiência do Estado de Bem-Estar (Welfare State) ou, no caso dos países em desenvolvimento, do Estado Desenvolvimentista que, segundo alguns autores (Abrucio, 1996) corresponderia à dimensão social do modelo. O propósito do Estado de Bem-Estar era a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, saneamento) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Uma vez tendo sido consideradas a causa da ineficiência estatal, a oferta de políticas sociais sofre intervenção. À luz dos argumentos neoliberais que passam a ter mais força neste momento, ao esforço do Estado nessa área deveria haver uma adequada contrapartida de esforços do setor privado, pela redução do setor público na oferta de bens e serviços de natureza social; assim, à esfera pública caberia uma ação direcionada para os grupos sociais impossibilitados de responder às ofertas de mercado para o provimento destes serviços. Adicionalmente, a oferta pública deveria assumir a qualificação simplificada e de baixo custo, para assegurar maior abrangência e maior eficácia na relação custo/benefício. Ainda nessa linha, adotam-se mecanismos de controle e de recuperação de custos, como, por exemplo, a cobrança de taxas seletivas. Por fim, estimula-se a privatização por meio de fomento ao mercado de assistência médica voltada para empresas e assalariados de média e alta rendas, bem como à privatização da previdência social.

Outras características distintivas deste padrão de Estado-Mínimo Social que surgem nessa época são a descentralização (participação das esferas sub-nacionais na gestão e no financiamento), a desconcentração e, até certa medida, a devolução (participação de empresas privadas).

Finalmente, tem-se a dimensão político-administrativa. Ocorre um descompasso entre Estado e sociedade: a estrutura social apresenta-se mais complexa e diferenciada, mas, aparentemente, não ocorre, por parte do Estado, uma contrapartida para incorporar politicamente as novas demandas. O Estado não é exatamente impermeável às demandas sociais, mas é de uma porosidade seletiva: a alguns segmentos, é permitida maior participação e para eles o Estado é mais transparente – nestes casos, a configuração entre agentes públicos e privados assume características de captura do Estado ou de importantes segmentos do Estado por setores mais poderosos da Sociedade, em arranjos conhecidos como *iron triangles* (EUA) e anéis burocráticos (Brasil).

Nessa primeira fase de reformas administrativas, no campo das políticas sociais, o redirecionamento estratégico do Estado se faz para a tentativa de estratificação das clientelas, mais precisamente, no campo das políticas sociais de natureza pública, de corte assistencialista, voltadas integralmente para as populações na “faixa da pobreza”. Para os grupos sociais integrados à economia, buscou-se a satisfação das necessidades sociais pela via do mercado, ainda que se levantassem objeções a respeito do tratamento injusto, uma vez que o mercado falha e, às vezes, até mais que o setor público (Stiglitz, 1999).

Como têm sido implementadas as tentativas de Reforma de Estado e Reforma Administrativa em nível internacional? As premissas adotadas na primeira fase das iniciativas de reforma do Estado foram duas: o crescimento do governo ao longo das quatro últimas décadas aparentemente não havia contribuído muito para o alcance dos objetivos sociais e econômicos e os países com estruturas governamentais reduzidas haviam apresentado indicadores sociais favoráveis, apesar das baixas despesas públicas. Assim, haveria um bom espaço para a redução do tamanho do Estado: corte nos gastos (subsídios e transferências), mantendo os objetivos sociais e econômicos básicos, e redução do Estado-Providência, com a reforma dos sistemas de previdência e saúde (privatização ou terceirização) (Tanzi e Schuknecht, 1996).

Percebe-se que houve algumas tentativas no sentido de concentrar no governo central (no caso do Brasil, na esfera federal) a realização de um processo eficiente de formulação, avaliação e realinhamento das políticas públicas, com o conseqüente aperfeiçoamento das funções de coordenação e o desenvolvimento de sistemas de informação intergovernamental. Aliado a isso, vemos o desenho de um Estado em rede, em lugar de um Estado pirâmide, buscando a otimização dos recursos escassos mediante o seu gerenciamento por instituições inter-relacionadas, que maximizem a coordenação, a obtenção de economias de escala e a exploração de sinergias.

Outra tendência observada é o desenvolvimento de capacidades para a administração intergovernamental, mediante o gerenciamento em redes pelo governo central e a conexão entre estados e municípios, dentro de uma perspectiva mais orgânica, com adoção de modelos organizacionais flexíveis do tipo matricial e gestão por projetos,

promovendo diferentes esquemas nacionais de descentralização ou repartição de poder e de tarefas.

Com todas essas características, tornou-se clara a mudança qualitativa na concepção de atuação estatal na economia e no restante conjunto da vida social, a ponto de considerar o surgimento de um novo paradigma para conformar o surgimento de um novo Estado, consensualmente denominado “paradigma pós-burocrático” ou “gerencial”.

Este paradigma propõe rupturas com as principais dicotomias que estão sempre ou quase sempre presentes nas discussões sobre a atuação do Estado: a polaridade Estado-Mercado e a dicotomia entre racionalidade governativa e imperativos democráticos - e outra com o paradigma tecnocrático, ao questionar os conceitos de eficiência entendida como concentração, centralização e fechamento do poder decisório, o de eficácia de gestão como insularidade tecnocrática<sup>9</sup> e o de autonomia como capacidade de isolar-se das pressões. Assim, procura-se abandonar as estratégias coercitivas e impositivas de implementação, ao adotar a estratégia de busca do consentimento, do acatamento, da adesão dos grupos de interesse e forças políticas.

Essa nova Gerência Pública trouxe uma epistemologia própria e propôs redefinição da concepção de *accountability* e de estruturas para sua concretização. Os objetivos dos dirigentes que implementaram reformas foram, de um modo geral, reduzir a burocracia, reafirmar o controle político, revitalizar a “máquina administrativa”, mudar os padrões de oferta de serviços e introduzir uma nova filosofia gerencial de economicidade de recursos, de eficiência e de controle de dispêndios (Gray e Jenkins, 1995; Self, 1993).

Em que este “novo” paradigma difere do vigente? Já no início do século, Max Weber procurou resumir as características das burocracias que surgiam, à imagem e semelhança das estruturas militares e das grandes companhias de produção em massa:

Centralizadas e hierárquicas: O burocrata profissional é apenas uma pequena peça na engrenagem do sistema; devido a isso, ele tem uma rotina inflexível a seguir.

Organizadas por regras: leis ou regulamentações normativas, mais ou menos estáveis, mais ou menos abrangentes, mas, ainda assim, fixas.

Padronizadas e impessoais, oferecendo o mesmo tratamento e o mesmo serviço a todo e qualquer cidadão.

Utilizam processos administrativos, isto é, seus próprios recursos e quadros, em vez de mecanismos de mercado ou de contratos, para alcançar seus objetivos.

Escolha dos quadros baseada em exames, e não em critérios mais subjetivos.

<sup>9</sup> A eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões, mas da adequação das políticas de implementação, dos meios políticos de execução, ou, em outras palavras, da viabilidade política e da capacidade de articular alianças e coalizões para a sustentação da política; ruptura com a noção corrente de interesse público - a eficácia do Estado está ligada à consecução das metas coletivas; há a recuperação da noção de interesse público, com a primazia das metas coletivas, enfatiza-se a responsabilidade pública dos agentes, com a adoção de meios de controle externos mais eficazes, bem como de procedimentos formais de prestação de contas.

As agências que se quer agora, sejam “gerenciais”, “pós-burocráticas”, ou, ainda, “voltadas para o cliente” (*customer-oriented*), apresentariam características bem distintas: elegeriam como suas as necessidades e perspectivas do cliente, enfocariam o funcionamento de toda a organização como uma equipe e definir-se-iam pelos resultados que obtêm para os seus clientes.

A “nova” agência criaria valor “livre” de custos, além de modificar suas ações em resposta às mudanças nas demandas pelos seus serviços e competir por atividade, e não por verba. A agência “gerencial”, por fim, proporia escolhas dentro de seus sistemas operacionais, para atender a um propósito, engajar-se-ia em uma conversa com os seus clientes, de modo a avaliar e revisar sua estratégia operacional e daria poder aos empregados da linha de frente para fazer julgamentos sobre como melhorar o serviço e o valor do cliente. A melhoria do serviço significa a implantação de um novo padrão ou a alteração dos padrões existentes com base em fatos e dados, registro de especificações, métodos, procedimentos, tecnologias e habilidades escolhidos como referencial de comparação para a gerência de processos. As agências igualmente se preocupam com os indicadores de qualidade e de produtividade.

Algumas das características deste novo cenário que se destacam são: maior exigência de responsabilidades dos servidores, a escassez de recursos e a pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração do público como cliente principal dos serviços prestados pelo Estado. Evolui-se, porém, da visão do “cliente-consumidor”, própria das iniciativas baseadas nos conceitos do *consumerism* levadas a cabo na segunda metade dos anos 80 (em que a atuação do usuário, individual e atomizadamente considerada, era considerada suficiente para permitir a avaliação das políticas públicas e da eficiência administrativa), para uma visão mais global, onde o cidadão, como integrante da coletividade, e sua relação com os provedores de serviços públicos, torna a *responsabilização* muito mais legítima e eqüitativa, reconhecendo-se o direito de voz e influência a todos, e não apenas aos diretamente interessados na prestação de um serviço específico (Pickard, 1998).

Dessa forma, a avaliação e/ou o monitoramento do desempenho constituem parte indispensável da gestão moderna, ao lado da fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos. Informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública podem ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*.

O controle do aparelho de Estado pelos cidadãos, dessa forma, seria viabilizado por meio da mensuração de resultados dos serviços e/ou produtos ofertados pelas instituições públicas em relação à qualidade esperada pela sociedade. Este sistema de mensuração deve ser composto por indicadores de diversos tipos que refletirão o interesse e as expectativas do cliente-cidadão quanto aos serviços e/ou produtos ofertados pelo Estado.

A reconstrução das capacidades estatais, de governabilidade e governança assume relevância neste cenário. Um Estado mais capaz pode vir a ser um Estado mais efetivo, mas efetividade e capacidade são coisas distintas. Capacidade significa

a habilidade de promover e conduzir ações coletivas eficientemente, como promover a lei e a ordem, garantir oferta de serviços de saúde pública e infra-estrutura básica; efetividade, por outro lado, é o resultado da utilização dessas capacidades para atender às demandas sociais. Um Estado pode ser capaz e, no entanto, não ser efetivo, se suas capacidades não são utilizadas no interesse da sociedade.

A construção de um Estado mais capaz e efetivo tem, pelo menos, dois estágios obrigatórios. Primeiro, o Estado deve avaliar que capacidades ele realmente tem, para começar a construir e desenvolver capacidades adicionais. Países que são menos capazes e não focalizam os seus esforços tendem a ser menos efetivos; já países com mais capacidades e mais focalizados tendem a ser mais efetivos. No entanto, não se pode chegar ao topo de uma hora para outra: é necessário antes focalizar em tarefas fundamentais e superar a relativa limitação do Estado com outras iniciativas, tais como promover parcerias com o mercado e a sociedade civil, de forma gradativa. Por outro lado, a construção de um Estado mais capaz, com maiores vantagens de propor e implementar políticas de acordo com a sua idealização - ou seja, com maior governança - abriria também a possibilidade de superação de limites do sistema político como um todo, esvaziando então o atual debate sobre a crise de “governabilidade”.

Neste mesmo sentido, a construção de capacidades estatais não pode prescindir do princípio da transparência: maior abertura e compartilhamento de informação torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* dos governos e reduz o âmbito da corrupção. Maior transparência é também essencial para a economia: melhora a alocação dos recursos, reforça a eficiência e as perspectivas de crescimento econômico. Informação assimétrica nos mercados, por sua vez, aumenta os custos de transação e provoca as falhas do mercado.

A base teórica para a criação deste paradigma vem, em boa parte, da escola do *Public Choice*<sup>10</sup>, que contribuiu para uma visão extremamente crítica da burocracia e tenta subordiná-la mais à vontade dos líderes políticos. Essas tentativas se ligam também à influência do “Novo Institucionalismo Econômico”<sup>11</sup>, que busca remodelar a estrutura do governo de acordo com o conceito ideal de um sistema de mercado competitivo. As idéias básicas são obter transparência de oferta de serviços e custos

---

<sup>10</sup> Entende-se por *Public Choice* o “estudo econômico do processo decisório na área pública” (Mueller, apud Self, 1993), como contraposição ao processo decisório no mercado. Outros autores têm-se referido a essa escola como a aplicação da Economia à Ciência Política. De fato, o seu objeto de estudo é o mesmo da Ciência Política: Poder, Estado, sistemas de representação, comportamento eleitoral, partidos políticos, burocracia, etc. No entanto, a metodologia utilizada é a mesma da Economia: a premissa básica do *Public Choice*, da mesma forma que para a Economia, é a de que o homem é um maximizador de utilidades, racional e egoísta.

<sup>11</sup> Para evitar polêmicas, é desejável deixar claro que o institucionalismo na Economia é bem diferente das abordagens institucionais na Ciência Política. Em vez de resumirem a questão do Estado a uma relação “Agente-Principal”, estas últimas incluem outros elementos na análise, o que permite um trabalho mais aprofundado e mais matizado.

do governo, quebrar monopólios e introduzir a competição entre fornecedores públicos e privados. Além disso, intenciona-se superar a tendência de diversas burocracias de serem “capturadas” pela sua clientela<sup>12</sup> e tornar a assessoria de políticas mais “contestável”.

Avaliando estes objetivos, percebe-se que há grande influência da chamada “Teoria Contratual”<sup>13</sup>, que reduz as relações organizacionais àquelas entre um principal e seu agente, ambos motivados pelo interesse racional e egoísta, e que, assim, buscam formas de induzir o “agente” (no caso, o burocrata) a agir de acordo com os desejos do “principal” (dirigente). Este conjunto de teorias intenciona tanto tornar o comportamento da burocracia mais parecido com o modelo do mercado quanto aumentar o poder e a discricionariedade da liderança política, que, assim, conseguirá alcançar maior controle sobre assessoria e análise de políticas, oferta de serviços, tamanho e funções do governo e as ações de seus “agentes” (os *top managers*)<sup>14</sup>.

Essa teoria é baseada no conceito econômico dos “custos de transação” (Williamson, 1985). Exemplifica-se: um dirigente, ou melhor, qualquer dirigente, de acordo com essa corrente, enfrenta problemas de assimetria de informação, de seleção adversa e de risco moral. Estes termos significam, em outras palavras, que as regras do serviço público nas burocracias tradicionais restringem o leque de escolhas possíveis do dirigente ao introduzir considerações de mérito, de tempo de carreira e da existência de assessoria independente para políticas nacionais. O “principal” não teria como avaliar o nível de produtividade do “agente” nem seus níveis qualitativos e, assim, correria riscos, pois o burocrata disporia de informações diferenciadas e que poderia, se assim o desejasse, mantê-las para si. Para superar o problema, o dirigente deveria promover competição entre análises de políticas, com o aumento do número de candidatos (incluindo do setor privado) e com a imposição freqüente de revisões e possibilidade de troca de assessores, em vez de ter um mesmo assessor (burocrata).

O problema do risco moral, a seu turno, se traduziria pela tendência do burocrata em substituir os desejos do dirigente pelo seu interesse pessoal, todas as vezes que eles diverjam. O sistema administrativo tradicional assegura, pelo menos em tese, que o burocrata deve se comprometer com sua carreira e que siga

---

<sup>12</sup> No caso brasileiro, além do clientelismo, há também a questão do insulamento burocrático.

<sup>13</sup> De fato, há três formas de visualizar o problema: como contrato, para o controle eficaz; como transação, para terceirização; e como convenção, para relações de trabalho. O modelo contratual será usado nessa análise por voltar-se para a produção de resultados, bem como pela responsabilização de uma autoridade para avaliar e medir estes produtos.

<sup>14</sup> Uma forma alternativa e, talvez, mais influente, de ver o problema é oferecida pelo “novo gerencialismo”, que reforça a importância do planejamento estratégico e de maior descentralização e *empowerment* dos chamados “gerentes de linha”. Essa corrente divide com o *Public Choice* a ênfase nos incentivos econômicos e nas técnicas de mercado, mas se preocupa mais com o fortalecimento do papel dos gerentes públicos e com a rigidez do controle político (Pollitt, 1996).

as diretrizes colocadas, mesmo que não sejam aceitas. Um burocrata com contrato limitado terá menos compromisso com o serviço público e estaria disposto a usar sua posição para estabelecer contatos e abrir oportunidades com o setor privado. A melhor forma de evitar o risco moral seria desenvolver um sistema administrativo que produzisse qualificações previsíveis e as atitudes desejáveis do gênero<sup>15</sup>.

Um objetivo básico do modelo contratual é usar os incentivos econômicos para alcançar um desempenho eficiente pelos agentes. A partir da premissa de que todos os trabalhadores tendem a evitar o esforço<sup>16</sup>, a tarefa do gerente seria melhorar o desempenho da equipe e, em última análise, da instituição, com o uso de uma estrutura de incentivos seletivos adequada. Para alcançar este objetivo, o pressuposto é o de que o gerente possa oferecer incentivos financeiros relacionados com o desempenho. Essa teoria não cabe tão certo na administração pública, uma vez que avaliações de desempenho quantitativas são difíceis de aplicar e, até certa medida, enganosas, uma vez que nem sempre levam em consideração a equidade e o processo administrativo. O monitoramento da eficiência é frequentemente baseado mais em julgamentos profissionais que em testes quantitativos.

A característica mais curiosa da teoria do agente-principal é sua preocupação exclusiva com o comportamento do “agente”; o “principal”, no entanto, pode ter maior oportunidade de usar seu controle do agente para usos político-partidários ou pessoais (Self, 1993). Até o momento, no entanto, o problema central que tem surgido nos contratos administrativos é a incapacidade ou a falta de vontade dos dirigentes de cumprir suas responsabilidades a respeito de diretrizes específicas e do monitoramento efetivo. Entretanto, uma vez que o burocrata é tratado como um mero agente de um político, cria-se a oportunidade para o retorno de patronagem, nepotismo e outras formas de corrupção que cessaram com a introdução do sistema de mérito no serviço público.

O uso extensivo dos contratos tem sido crucial para o processo de reforma do serviço público em diversos países<sup>17</sup>. O contrato em si, no entanto, é mais um instrumento de retórica que jurídico: o mais relevante é a redefinição das funções do Estado - separar um núcleo de formulação de políticas e direção e manter apenas um mínimo de atividades residuais e periféricas que são consideradas essenciais ou que, por alguma razão, não puderam ser classificadas de outra forma. Ao menos em tese, este processo deveria ser capaz de transformar o estado em um facilitador/regulador, que garanta que os serviços públicos sejam prestados (em vez de prestá-los diretamente). As funções que o Estado não mais desempenha poderiam ser, assim, transferidas para outras agências, agindo para obter lucro, ou operando como organismos voluntários dentro de um quadro de competição controlada, no qual o contrato tem um papel importante. O que se deve

<sup>15</sup> Não caberia, neste trabalho, fazer uma larga revisão bibliográfica a respeito dessa corrente. No entanto, não se pode deixar de sugerir a leitura dos textos de Tullock (1976) e de Clegg (1990) para uma exposição clara dos princípios dessa corrente. Além destes, recomendam-se os textos de Przeworski (1996), Ham e Hill (1993), Hill (1993) e Dunleavy (1986), mais críticos.

<sup>16</sup> Essa concepção é também conhecida como o comportamento do *free-rider* (Olson, 1965).

<sup>17</sup> Especialmente os países de língua inglesa: Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália. No entanto, não se pode esquecer também das experiências francesa e italiana.

esclarecer, no entanto, é que, apesar da retórica de enxugamento do Estado e de sua redução, percebe-se que o Estado continuará a ter um papel fundamental na condução de políticas de saúde, educação, saneamento, segurança, proteção ambiental, proteção aos direitos do consumidor e redistribuição de renda, sem falar em outras tantas, a depender de seu ordenamento constitucional. Além disso, as expectativas quanto à capacidade do Estado em promover a regulação destes itens tenderá a crescer, conforme o desenvolvimento econômico for avançando. O desenvolvimento social dependerá da existência de um equilíbrio não perfeito, mas adequado, entre o crescimento econômico e a estabilidade social e política. Sabendo da natureza perversa do mercado e da sua dinâmica geradora de crises, é óbvio que o Estado não é dispensável para proteger interesses difusos e garantir a universalidade de procedimentos a todos os setores da sociedade.

### **Reformas e Lógicas de controle**

Como se depreende do item anterior, a primeira fase das reformas do Estado não logrou aumentar o grau de controle das ações governamentais. Segundo a literatura, a preocupação em criar formas alternativas de controle governamental, bem como de aumentar a transparência do governo, é característica da segunda fase de reformas. Neste item, analisam-se diversas menções aos tipos de controle interligados necessários para isso.

Em Oszlak (1988), criticam-se alguns dos termos mais comumente associados ao relacionamento entre estado e cidadania, ou, mais precisamente, “al vínculo que debería existir entre la responsabilidad social del Estado por la producción de determinados bienes y servicios y el nivel de satisfacción de los ciudadanos em tanto demandantes de esos mismos bienes y servicios.” Seja qual for o nome que assuma (*ownership, responsiveness, delivery, accountability* ou *empowerment*), todos estes conceitos implicam, implícita ou explicitamente, uma certa **irresponsabilização** do Estado em relação a seus atos.

Analisem-se os termos *responsiveness* e *accountability*, por exemplo: o primeiro é utilizado para expressar e às vezes medir o grau em que uma agência estatal ou um funcionário guia sua atuação em função das necessidades de seu “cliente” (beneficiário, usuário, sujeito de regulação), colocando os interesses deste último acima da cega observância das normas ou dos procedimentos vigentes. Tal atitude, quando verificada, indica a intenção de desburocratizar a gestão, flexibilizando-a e ajustando-a a critérios de racionalidade que levem em consideração a natureza dos bens ou serviços que o destinatário espera receber, e não o mero cumprimento de um ritual burocrático. A flexibilização, aqui, não se trata de transgressão do marco jurídico instituído, mas uma interpretação ampla e generosa de seu espírito – interpreta-se a norma à luz das necessidades dos cidadãos, em vez de adequar essas últimas à primeira. No entanto, observa-se amiúde que essa última atitude se verifica, como no tradicional “volte amanhã”, em que o direito do cidadão usuário e o interesse social em jogo são irrelevantes frente às normas de procedimento.

O termo *accountability*, por sua vez, é um dos que mais atenção tem chamado, a ponto de ter provocado o surgimento da palavra “responsabilização” para traduzir, nas palavras de Oszlak, “a la vigencia de las reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión”. Novamente, em outro extremo, a *accountability* manifesta uma faceta de **irresponsabilidade** do Estado: a vigência de uma cultura que admite que ninguém deve responder por suas ações quando se trata de julgar os resultados de uma gestão; que não há por que prestar contas ainda quando existam normas que assim o estabeleçam; que o segredo, o anonimato e a falta de transparência são o habitat natural para o desenvolvimento da gestão pública; e, sobretudo, que ninguém se arroga a faculdade de exigir tal prestação de contas porque a cadeia de inimizabilidade percorre todos os níveis da hierarquia institucional do Estado.

Outro termo que também requer maior compreensão é “transparência”. Para os fins deste trabalho, o termo descreve o fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política: como os investidores privados se relacionam com o Estado (tomada de empréstimos, capacidade de pagamento)? Como o Estado provê os seus serviços (política monetária e fiscal)? A transparência, assim, tem os seguintes atributos (Vishwanath e Kaufman, 1999):

Acessibilidade aos meios de informação, aliada à proficiência (nível educacional) da população em geral.

Relevância da informação apresentada.

Qualidade e confiabilidade, bem como tempestividade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação.

Mesmo tendo sua importância considerada, há ainda um longo caminho a ser percorrido pelas sociedades para obter um nível de transparência adequado. Stiglitz (1999), em conferência promovida pela Anistia Internacional, afirmou que:

*“On the whole societies’ preference should be in favor of greater openness and transparency. Conceptually, the information economics literature supports the notion that better information will improve resource allocation and efficiency in economy. Disclosure of financial information directs capital to its most productive uses, leading to efficiency and growth. Lack of transparency can be costly, in both political and economic terms. It is politically debilitating because it dilutes the ability of the democratic system to judge and correct government policy, cloaking the activities of special interests, and creating rents by giving those with information something to trade. The economic costs of secrecy are equally staggering, affecting not only aggregate output but also the distribution of benefits and risks in the economy. The most significant cost is that of corruption, which has a documented adverse effect on investment and economic growth”.*

Assim, ainda que haja pertinência de discutir a divulgação de informações que podem vir a colocar em risco a segurança nacional, a estabilidade, a não

interferência em negociações complicadas, há que se lembrar que sempre existe dubiedade em relação ao que se pode divulgar e maior contradição ainda em relação ao que o povo tem direito de saber.

Este assunto é mais particularmente sensível quando se percebe que o ator que mais resiste a ser transparente é o mercado. As razões para isso podem ser resumidamente elencadas: os custos associados à divulgação de informações (coleta, organização, disseminação de informações requerem tempo, esforço, gente e dinheiro); os benefícios advindos da divulgação das informações; e, por analogia ao modelo de produção de bens coletivos, as externalidades (positivas e negativas) originadas deste esforço.

Por estes e tantos outros motivos, as reformas estatais a partir da década de 1990 buscam tornar o Estado, além de eficaz e eficiente, também efetivo. Há limites para se obter o controle, assim como a *accountability*, que se pode constatar observando o quadro abaixo, que busca representar os tipos de responsabilização segundo a forma predominante de controle e conforme os “controladores” que efetuam o processo:

**Quadro 1: Formas de Controle dos Agentes Públicos**

Forma de controle Controladores	Parlamentar	Processual	Social	Resultados	Competição Administrada
Políticos	X			2*	
Burocratas		X		1*	2*
Sociedade			X	2*	2*
Competidores					1*

Fonte: CLAD (2000).

\* As responsabilizações mediante a introdução da lógica de resultados e por competição administrada têm mais de um agente ou mecanismo controlador. Neste sentido, a numeração aqui serve para classificar a importância de cada um dos controladores: o número 1 equivale ao agente ou mecanismo controlador mais importante e o 2 aos secundários.

O primeiro controle da ação do governo, historicamente, foi garantido pelo controle parlamentar, tendo os políticos como controladores. É uma via clássica de *accountability* e tem como premissa a separação dos poderes como a realização do controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Constitui-se, assim, um mecanismo horizontal de responsabilização, tendo como uma de suas principais características o conceito liberal de limitação de poder. Entre os principais mecanismos de controle parlamentar, destacam-se:

- a avaliação das indicações realizadas pelo Executivo para importantes cargos públicos.
- o controle da elaboração e gestão orçamentária e da prestação de contas do Executivo.
- a existência e o funcionamento pleno de comissões parlamentares destinadas a avaliar as políticas públicas e a investigar a transparência dos atos governamentais.
- audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo, projetos do Executivo ou programas governamentais em marcha.

O principal desafio do controle parlamentar é obter um tipo de sistema de governo que equilibre os poderes. Caso haja um exagerado predomínio do Executivo, pode ser prejudicado, requerendo fortalecimento dos instrumentos de controle, supervisão e assessoramento pertencentes ao Legislativo. Além disso, os sistemas partidários e eleitoral constituem uma variável importante na definição da força dos Legislativos.

A responsabilização por meio dos controles processuais clássicos é fundamental na fiscalização republicana dos governos (controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, fiscalização e auditorias das contas públicas e ação de promotores públicos no controle dos políticos), realizando-se mediante mecanismos internos à administração, tais como as comissões administrativas de fiscalização do comportamento financeiro e jurídico dos funcionários, assim como por meio de mecanismos externos, como os tribunais de contas, as auditorias independentes e o Poder Judiciário<sup>18</sup>.

Os principais objetivos dessa forma de responsabilização consistem em fazer com que a burocracia administre de acordo com as disposições legais existentes, de modo que se mantenha a obediência aos princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais; igualmente, consiste em controlar as ações dos governantes para que respeitem os direitos dos cidadãos e não cometam atos de corrupção. Os controladores, nesse caso, são habitualmente burocratas, com duas ressalvas: os controladores do Poder Judicial e do Tribunal de Contas têm um status diferenciado e superior em relação ao resto da burocracia e, em alguns países, as auditorias financeiras independentes também incluem representantes da sociedade.

A responsabilização por mecanismos de participação popular ou controle social independente dos poderes públicos, por sua vez, faz dos cidadãos os controladores dos governantes, não apenas em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes. Desse modo, a *accountability* ao longo do governo não se restringe aos controles horizontais clássicos, mas adota formas verticais de fiscalização.

---

<sup>18</sup> A experiência portuguesa, no campo das garantias legais de controle e participação, é bastante significativa: a Constituição portuguesa é bastante abrangente, indo além da Constituição Federal brasileira e do ordenamento legal ordinário, onde se prevê o direito de petição, a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança, dentre outros instrumentos de controle social da Administração Pública. No caso português, além destes instrumentos clássicos, assegura-se também como princípio constitucional o aprimoramento da democracia participativa, situando-se como tarefa fundamental do Estado “assegurar a participação democrática dos cidadãos na solução dos problemas nacionais” (art. 9º, “c”). A Constituição portuguesa garante, ainda, a participação de representantes dos trabalhadores e das atividades econômicas no Conselho Econômico e Social, órgão de consulta e planejamento estatal. No âmbito da Administração Pública, prevê a participação dos interessados na sua gestão efetiva, por meio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática (art. 277, 1), garantindo-se ao cidadão o direito de acesso a arquivos e registros administrativos efetiva (TÁCITO, 1998).

Este tipo de controle procura responder à crítica de que o Estado não “ouve” as demandas dos cidadãos; participando ativamente, a Sociedade garante a democratização do seu relacionamento com o Estado, fortalece as políticas gerenciais de modernização do setor público, uma vez que o antigo modelo burocrático auto-referenciado não logrou estabelecer um processo de *feedback* com os usuários dos serviços públicos. Dessa forma, melhoraria o processo de construção de capacidades estatais, por três razões:

Quando o cidadão pode expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade que necessita para bem governar.

Como na maioria dos bens públicos não existem mecanismos de mercado, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e diminuir os custos de transação.

Por maior que seja sua dedicação, seu empenho ou espírito público, as autoridades estatais não podem prever (e prover tempestivamente) todos os bens e serviços que os cidadãos desejam, modificando, assim, o relacionamento entre a sociedade e os prestadores de serviços.

O exercício do controle social, no entanto, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo.

A discussão sobre os limites e a eficácia do controle social sobre os agentes públicos está, como se depreende, muito longe de ser considerada conclusiva. Mais recentemente, Grau (2000) procurou assim resumir as questões essenciais do tema, as quais serão abordadas em itens próximos neste trabalho:

**Quadro 2: O Controle Social Sobre a Administração Pública**

<b>Quem controla?</b>	Qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal.
<b>Como controla?</b>	Monitoramento e reação sobre ações e decisões, tanto passadas (resultados) quanto futuras (processos decisórios). Em qualquer circunstância, em condições de autonomia.
<b>Com o que controla?</b>	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública) ou indiretos (ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma instituição controladora e judicial)
<b>De onde controla?</b>	Separadamente do núcleo estratégico da Administração Pública e dos serviços públicos (individuais ou em rede, estatais ou não estatais), considerando os tipos de estruturas organizativas.

Fonte: Grau (2000).

Outras formas de controle próprias do modelo gerencial, formuladas recentemente, são o controle pelos resultados e o controle pela competição administrada. São muito parecidos em termos de concepção e seguem quase a mesma lógica: o controle pelos resultados tipicamente se manifesta como uma relação contratual ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor

do contrato, e uma agência governamental (que pode ser empresa pública ou agência executora).

Inegavelmente existem diversos obstáculos para a implementação deste sistema, tanto no ambiente interno às organizações quanto no externo. No ambiente interno, percebe-se que a escolha de indicadores e critérios de sucesso adequados às condições das organizações públicas são prejudicados por interesses múltiplos e conflitantes, ambigüidade de objetivos, interdependência entre organizações afins, resistência à avaliação e à mensuração, além de efeitos não previstos no comportamento das pessoas. No ambiente externo, muitas vezes o cenário dinâmico e complexo, a instabilidade das decisões, a interdependência, a diversidade e a incerteza formam o cotidiano dos gerentes e gestores responsáveis pela implementação de programas e projetos governamentais.

Das experiências mais consolidadas, como a da Inglaterra e dos EUA, ficaram diversas lições: os órgãos de controle perceberam que houve diversas falhas de gerenciamento (controles financeiros inadequados, não-cumprimento de regras, inadequada condução dos recursos públicos e incapacidade de garantir o valor do dinheiro). Além disso, alguns relatórios também apontaram para as falhas dos departamentos governamentais em estabelecer monitoramento efetivo dos órgãos públicos descentralizados que eles financiam, o que dificultou sobremaneira a apuração de desperdícios e irregularidades. Há que se atentar igualmente para os casos em que os executivos comissionados nas agências, especialmente aqueles visivelmente dominadores, saibam exatamente quais são as suas responsabilidades individuais (OCDE, 1997).

Ademais, percebeu-se que há falta de clareza na relação entre as agências e os seus departamentos (“principal”). Os britânicos perceberam que os papéis das agências *Next Steps* e seus ministérios ficam, na maior parte das vezes, não muito claros devido aos problemas inerentes ao processo de delinear responsabilidades (Massey, 1995). Por exemplo, enquanto os departamentos deveriam fazer as políticas e as agências implementá-las, uma avaliação mostrou que isso não tem acontecido na prática: por vezes, as decisões tomadas pelas agências causaram impacto nas escolhas das políticas. Se uma agência tem por meta reduzir um déficit operacional, pode propor a criação de uma taxa para os usuários do serviço. Enquanto essa proposta pode ser vista como uma decisão da agência de implementar uma política de reduzir custos, pode também significar uma decisão sobre os tipos de programas públicos cujo financiamento será feito pelo usuário.

O governo britânico tem tomado medidas para resolver essa questão, mas com sucesso limitado, de acordo com os estudos publicados mais recentemente. Uma dessas medidas foi a criação do *Fraser*, um funcionário público mais graduado que promove a coordenação entre a agência e o departamento. Essa figura tem sido usada em cerca de 40% das agências. No entanto, as avaliações sugerem que essa abordagem não tem funcionado tão bem, uma vez que o *Fraser* raramente é capaz de representar as visões tanto do departamento quanto da agência de forma equilibrada e geralmente não tem uma equipe disponível para coordenar as atividades. Além

disso, foram introduzidos conselhos dentro de 30% das Agências, mas tampouco tiveram pleno sucesso: tendem a ser desequilibrados em suas funções de assessoria e monitoramento, geralmente enfatizando uma em detrimento da outra.

Essa falta de clareza quanto aos respectivos papéis e responsabilidades das agências e departamentos também afetam a responsabilização pelos resultados. Uma vez que a distinção entre a administração e a formulação de políticas não esteja clara, a definição de um responsável torna-se uma questão muito complexa. O processo de formulação de políticas e sua implementação estão freqüentemente ligados e, assim, é difícil distinguir quem é claramente responsável - se o ministério que a desenha ou o executor - especialmente em casos de resultados ruins. Para resolver essas pendências, o governo britânico tem encorajado maior colaboração entre ministros e executores, facilitada pelos *Fraser's*, o que, pelo que já foi exposto, tem alguns limites.

A experiência britânica com as agências *Next Steps* subestimou o fato de que a medida do desempenho no setor público é um processo complexo, interativo e envolve um grande número de considerações. Geralmente, a definição das metas nem sempre reflete o que é real; freqüentemente consiste na mera previsão de melhoras incrementais em resultados anteriores e não em uma avaliação do que é possível fazer. Surgem tensões entre a agência e o ministério (departamentos) sobre a magnitude das metas, com estes últimos geralmente favorecendo a proposta de metas mais ambiciosas.

Outro desafio para a medida de desempenho é a dificuldade de determinar exatamente o que medir e como medir. Os indicadores de desempenho freqüentemente enfatizam o que pode ser mensurado (quantificado) em vez de definir o que é mais importante na avaliação do desempenho. Finalmente, uma terceira questão levantada pelo estudo foi a necessidade de assegurar que a informação sobre o desempenho seja colocada em um contexto próprio e usada para melhorá-lo. Alguns estudos revelam que todos os executores entrevistados acreditavam que a informação sobre as metas e o desempenho deveria ser a base para o processo decisório e a alocação de recursos, mas apenas como um ponto inicial e uma ferramenta para discussões subsequentes. Ao criticar o desempenho da agência tomando por base as metas não alcançadas, em vez de tentar examinar as razões pelas quais as metas não foram atingidas e desenvolver estratégias para alcançá-las, os departamentos fazem com que as agências resolvam definir metas mais fáceis de serem atingidas.

Quanto ao controle pela competição administrada, pode-se afirmar que parte do pressuposto de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço que preste o melhor serviço; na prática, isso revela-se falacioso. Essa escolha é particularmente difícil, na administração pública, uma vez que, em muitos casos, não é dada ao cidadão a oportunidade de recorrer a serviços públicos competitivamente: as instituições públicas, freqüentemente, operam em regime de monopólio ou oligopólio na área geográfica de sua jurisdição, não havendo, dessa forma, “prestadores” alternativos destes serviços, com os quais se comparariam preços ou performance. Assim, a implementação de mecanismos gerenciais orientados pela competitividade não produz efeitos diretos em relação ao acesso que o cidadão tem

ao serviço. E a escolha acerca de qual cliente satisfazer não se coloca no horizonte das opções dos administradores públicos, a menos que o princípio da impessoalidade seja deixado de lado, em favor de uma maior discricionariedade na oferta destes serviços. Cria-se, portanto, um pseudo-mercado em substituição à alocação “burocrática” dos serviços, cuja maior capacidade de assegurar a satisfação do “cliente-cidadão” não restou, até o momento, demonstrada. Além disso, como afirma Abrucio (1997), quando há competição entre equipamentos sociais - e aí se incluem escolas, postos de saúde, unidades de serviços, centros de pesquisa ou quaisquer outros aparelhos públicos - o problema da equidade se torna ainda maior, uma vez que a unidade de serviço que obtiver a melhor classificação na competição tenderá a receber mais recursos e recompensas, em prejuízo daquelas que tiveram pior desempenho. Estes, por sua vez, estarão em situação cada vez pior, agravando-se, por isso, o grau de insatisfação de seus “clientes”.

Por isso, há que se ter a preocupação de impedir que o processo de “competição administrada” inerente à administração gerencial conduza a um jogo de “soma zero”, em que as organizações, os postos ou unidades de serviços cujos desempenhos atingem as metas, os níveis ou padrões estabelecidos, são sucessivamente recompensados e aperfeiçoados - enquanto os demais são penalizados e se tornam, em conseqüência, cada vez menos eficazes, efetivos e eficientes. No caso britânico, cautelas com este objetivo foram adotadas, mas não foram suficientes para impedir que se verificassem distorções oriundas do jogo de “soma zero”.

Ainda que tais problemas sejam superados, resta ainda como essencial que os contratos de gestão sejam firmados com base em compromissos políticos efetivos por parte dos órgãos supervisores e da área econômica do governo, uma vez que somente com o aprofundamento destes compromissos será assegurada a observância de direitos e obrigações contratadas por ambas as partes contratantes (André, 1998). Além disso, a sua implementação deve ser acompanhada de mecanismos complementares que impeçam que tais contratos sejam firmados à revelia dos maiores interessados - os cidadãos - servindo apenas aos interesses dos dirigentes ávidos por maior “flexibilidade”.

#### Contratualização e Controles: quem controla o quê? A Experiência Internacional<sup>19</sup>

No redesenho dos controles sobre os agentes públicos, ressalta-se a importância da avaliação e de um sistema de acompanhamento de desempenho das instituições públicas. Isso se verifica em diversos países e, em muitos casos, de forma vinculada à adoção de contratos de gestão ou formas assemelhadas de vincular ganhos de eficiência e eficácia à autonomia ou reautonomização dos aparelhos estatais. Em outros, soma-se à adoção de formas mais flexíveis de gestão dos recursos

<sup>19</sup> Para essa análise, foram utilizadas diversas referências: FUNDAP (1992), FUNDAP (1991), André (1996), Nellis (1989) e diversos relatórios oferecidos pelo GAO (*U.S. Government Accounting Office*) via Internet.

humanos, cuja adequação varia de país para país, conforme o perfil de seu corpo de funcionários e quadros dirigentes. Como uma característica comum, ressalta-se o papel do monitoramento e da avaliação como aliados ao controle social e à transparência e à extrema necessidade de instituir mecanismos tempestivos e consistentes de avaliação do desempenho e de divulgação dos resultados.

Em que pese a importância de instrumentos de avaliação, no entanto, ainda se vê em muitos países a dificuldade de se instalar uma cultura de avaliação, como informa o Banco Mundial: a construção de sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho requer o emprego maciço de recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos (o que, nestes países, por definição, não se encontra em abundância) e o uso dos resultados das avaliações de desempenho na formulação de políticas e na alocação de recursos, quando se logra construir tais sistemas, é ainda incipiente. O próprio receio quanto aos resultados da avaliação e a sensibilidade às críticas oriundas dos resultados desfavoráveis acaba por inibir a avaliação, impedindo que seja implantada a cultura da avaliação. Sobre este aspecto do problema, diz David Shand (1998, pp. 16-17):

*“However the issue of incentives—demand and supply—calls into question the purposes of evaluation. Depending on how evaluation information is to be used, incentives may operate differently. Increasingly, the evaluation literature stresses evaluation as part of continuous learning for performance improvement - improving management’s knowledge base. Evaluation is thus seen as a normal and valued part of the management cycle.*

*This can be contrasted with the emphasis placed in countries, such as New Zealand and the United Kingdom, on evaluation for accountability or judgmental purposes. For example, in a typical contractual environment, did the ministry supply the required volume, quantity and quality of outputs and at the correct cost as specified in the purchase agreement between the minister and the ministry? Did the chief executive of the agency meet the terms of the performance agreement signed with the minister?*

***Evaluation may operate differently in such an environment—and be seen as a special and potentially threatening activity. It may elicit defensive responses which do not improve program performance. This has led some commentators to suggest that evaluation activity should be functionally separated from questions of audit or accountability.***

*Those regimes which adopted a minimalist view of the role of the public sector, showed a distinct lack of interest in evaluation. However, if programs remain publicly funded but their delivery is contracted out, it is hard to see why evaluation would not be important in program design and implementation. (Note the recent comment of a senior official of the UK Treasury, “we are not against*

*evaluation per se, but we do worry that it might lead to demands for additional spending.”)*”

De fato, aponta o Banco Mundial a ocorrência de alguns problemas comuns, especialmente nos países em desenvolvimento, tais como o reduzido interesse e comprometimento dos níveis políticos com a função de avaliação, que daí se espalha ao nível burocrático; a insuficiência de mecanismos para tornar operacionais os resultados das avaliações, especialmente a inexistência de vinculação institucional entre os responsáveis pela avaliação e os avaliados; a maior preocupação com a formulação e implementação de programas e projetos do que com seu desempenho ou conclusão; o baixo envolvimento dos órgãos de avaliação com projetos financiados com recursos externos; a reduzida atenção com a objetividade e independência da avaliação e com sua qualidade e tempestividade; o alto custo da avaliação e o pouco acesso a métodos de avaliação de menor custo; e a insuficiência de pessoal qualificado para a tarefa de avaliar.

Contudo, a experiência aponta alguns fatores de sucesso para o desenvolvimento de um sistema de avaliação, tais como o papel de um ministério ou agência que lidere, suporte e encoraje o processo. Importante, também, é o grau de independência das avaliações da atuação das instituições públicas, a fim de evitar-se sua *captura* pela própria burocracia avaliada. Segundo a OCDE (Shand, 1998), a avaliação tanto pode ser colocada sob responsabilidade de uma agência central ou em órgãos centrais dos ministérios, ou ficar a cargo de instituições de auditoria, internas ou externas, ou ser executada por avaliadores especialistas ou pelas próprias equipes encarregadas da implementação – em qualquer caso, avalia a OCDE, a avaliação poderá funcionar satisfatoriamente. Para atender a este requisito, alguns países dispõem de órgãos de avaliação ora desvinculados do Poder Executivo, ora vinculados diretamente ao Chefe deste Poder, ou a um ministério “forte” (tais como Planejamento ou Fazenda), e ora ambos os tipos de organismos, como ocorre no Governo Federal brasileiro, em que existe um sistema “formal” de controle e avaliação no Poder Executivo, compartilhado entre os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e outro no Poder Legislativo, compartilhado pelas Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e Senado Federal e pelo Tribunal de Contas da União. Porém, os melhores resultados têm sido registrados quando um órgão poderoso ou influente como ministérios de planejamento ou finanças ou os *national audit offices* assumem este papel.

O apoio político do Chefe do Governo é, também, importante para transmitir a idéia de relevância da avaliação para o conjunto do governo. Além disso, a continuidade do compromisso do governo é importante, pois um sistema de avaliação não pode ser desenvolvido no curto prazo – em geral, é preciso pelo menos uma década para instituir um sistema sólido, desenvolver as competências necessárias e montar estruturas e sistemas administrativos capazes de fazer uso pleno de resultados de avaliação. Por fim, em contrapartida ao apoio governamental é necessário o apoio contínuo de agências de desenvolvimento, como o próprio Banco Mundial.

O Banco Mundial, assim, tem procurado auxiliar os países tomadores de empréstimos no sentido de ampliar a sua capacidade de avaliação, inclusive exigindo, como requisito para a concessão de financiamentos, que contribuam para a elaboração dos relatórios de desenvolvimento de seus projetos. Desde 1987, tem desenvolvido programas para apoiar o desenvolvimento da capacidade de avaliação de projetos em vários países, como Brasil, Chile, China, Colômbia, Indonésia, Marrocos, Venezuela e outros, e apoiado agências de desenvolvimento regionais por meio do *Evaluation Capacity Development Program – ECDP*. No âmbito da OECD, o *Public Management Service - PUMA* tem também desenvolvido um trabalho de grande utilidade na identificação de diretrizes para a avaliação de desempenho, reconhecendo a necessidade de desmistificar a avaliação de programas e enfatizar a gestão do desempenho, indo além dos aspectos metodológicos. Entre as diretrizes, o PUMA enumera (Shand, 1998:17):

a necessidade de gerar demanda efetiva por informações de avaliação, o que inclui a necessidade de apoio dos níveis superiores, políticos e gerenciais para requerer e usar a informação no processo decisório, por meio de incentivos e punições associadas à geração de informação, inclusive a flexibilidade na realocação de recursos de programas de baixa *performance* para outros onde os recursos sejam melhor aproveitados.

a geração de expectativas realistas quanto à avaliação, reconhecendo-se seus limites e reduzindo o risco de desvalorização da avaliação.

a necessidade de institucionalizar a avaliação como parte do processo decisório, sem que degenere numa rotina ou mero exercício formal, superando-se também a visão de curto prazo do processo orçamentário e sua natural hostilidade ao uso da avaliação; além disso, a avaliação deve estar incorporada ao processo decisório em tempo hábil, ou seja, deve haver adequação entre os diferentes *timings* para que ela seja produzida em tempo útil.

a importância de planejar a avaliação, para que responda as questões corretas, garantir a relevância da avaliação, ou seja, aplicando os recursos destinados à avaliação em áreas de impacto relevante, especialmente avaliando-se novos programas, em lugar de programas já encerrados.

comunicar de maneira apropriada as conclusões da avaliação, de modo que os relatórios de avaliação incluam conclusões e recomendações, de modo a garantir a transparência das melhorias no desempenho, impedindo o surgimento de um comportamento defensivo.

garantir envolvimento dos participantes do programa (tanto agentes públicos como usuários) no processo de geração de informações, através de consulta (medidas de satisfação dos usuários) e participação direta, sem ignorar as perspectivas dos contribuintes, cuja conceituação vai além dos usuários diretos.

assegurar a qualidade técnica das avaliações, o que requer metodologias próprias, objetividade, e o uso de técnicas como revisões internas e externas das avaliações, e até o uso de “códigos de ética” próprios para os avaliadores.

Na definição do contexto em que a avaliação pudesse ocorrer, verificou-se que seria necessário, a priori, definir o desempenho desejado das instituições. A contratação de desempenho entre os órgãos da Administração Pública, representados por seus titulares, e as entidades ou órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas ou prestação de serviços públicos foi considerada, assim, como uma das formas que permitiriam o controle da implementação das políticas por parte da sociedade. Na prática, entretanto, mostrou-se um processo complexo.

A utilização de instrumentos contratuais no âmbito da reforma do Estado assume duas vertentes: numa primeira abordagem, envolve a possibilidade de ampliação do uso de contratos, ou quase-contratos, entre o Estado e o setor privado ou o setor público não estatal, quando se relaciona com entidades de direito privado que passam a responder diretamente por serviços antes prestados pela administração pública, ora prestando serviços ao Estado, ora prestando serviços diretamente ao cidadão. Uma segunda forma é a realização de quase-contratos com organizações públicas não governamentais, como as *QUANGOs* (*quasi autonomous non-governmental organizations*) britânicas e as “organizações sociais” brasileiras, em que o Estado, no pólo contratante, transfere atribuições, meios materiais e humanos a uma entidade privada, que assume integralmente a gestão e prestação de serviços públicos aos usuários (*outsourcing* total). Estes quase-contratos materializam-se sob a forma de “Contratos de Gestão” ou “compromissos de desempenho”.

Por fim, estes “contratos” têm sido empregados, ainda, como meio apto para reger os compromissos de desempenho firmados entre órgãos superiores e entidades integrantes da Administração Pública a eles vinculadas, como as agências executivas, agências reguladoras e empresas estatais, e seus órgãos supervisores. Embora neste caso não ocorra a contratação de entidade estranha à Administração, o contrato exerce uma função substitutiva, atenuando a relação hierárquica e introduzindo elementos “volitivos” na relação entre a entidade e o órgão superior, já que, supostamente, seria sobre um “acordo” entre ambas que este contrato se embasa. Cabe ressaltar, igualmente, que o contrato, neste caso, não é entendido como um mero instrumento jurídico, mas um instrumento de flexibilização gerencial. Estes contratos, pela sua importância no processo de implementação da Reforma do Aparelho do Estado, refletindo sobre diversos aspectos da gestão das entidades estatais, requerem análise mais detalhada de suas especificidades.

A contratualização inicia-se na França, em 1967, quando o Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais produziu o Relatório Nora. Pela primeira vez, recomendou-se a utilização dos contratos de programa como forma de enfrentar a ineficiência na administração das empresas estatais, em função da demanda por mecanismos de controle mais flexíveis como condição para atingir maior nível de autonomia gerencial, desempenho e eficiência. O contrato passou a ter um caráter de instrumento de controle prévio, simultâneo e posterior, cuja idéia central era estabelecer relações de tutela e de consenso entre as partes. O relatório defendia a necessidade de “destinar uma função reforçada, mas renovada, de eficiência e de coerência” às empresas estatais, por meio de planejamento central.

Em 1984, o governo francês reviu sua experiência e ofereceu cinco principais lições (Nellis, 1989 apud André, 1998):

manter os contratos de plano curtos e simples.  
deixá-los flexíveis.

valorizar mais o plano do contrato que seu conteúdo.

quanto mais fraco o desempenho da empresa, maior a dificuldade de negociar e implementar um contrato de plano.

o acordo não é, de fato, um contrato, pela razão de que o Estado não pode ficar sujeito a prescrições legais por parte da empresa, no caso de esta deixar de honrar suas obrigações.

Em 1988, surgem os “contratos de objetivos”, orientado para o planejamento estratégico com duração para períodos de 3 a 4 anos e caracterizados por maior objetividade em termos de metas e resultados esperados no curto prazo. No âmbito da administração central, foram implementados, a partir de 1990, contratos com “centros de responsabilidade”, ou seja, internos aos ministérios, com o objetivo de flexibilizar a gestão do órgão público contratado e acompanhar seus resultados com base nos compromissos assumidos no contrato. Para tanto, o órgão deveria desenvolver um “projeto de serviço”, tratando dos métodos internos de administração, da relação com os usuários, do plano de comunicação e de balanços sistemáticos baseados em indicadores de desempenho e métodos de avaliação de resultados. No período de duração do contrato, de 3 anos, em que há um rigoroso sistema de acompanhamento dos resultados quantificados em metas, o Estado flexibiliza a gestão dos serviços, concedendo dotação orçamentária global, liberdade para distribuição de horários de trabalho, autorização para pagamento de gratificações a trabalhos suplementares, supressão de controles financeiros prévios, créditos para investimento em equipamentos e liberdade para usar as economias resultantes de ganhos no exercício anterior em melhoria das condições de trabalho e benefícios sociais aos funcionários.

No Reino Unido, a experiência foi prejudicada em virtude da ampla privatização ocorrida na década de 1980, que atingiu praticamente a totalidade das empresas estatais. No entanto, a contratualização se deu no seio da própria administração direta e das agências executivas, por meio do *Next Steps Program* e da “desministerialização” ocorrida. Este processo orientou-se pela criação de relações contratuais em substituição à relação hierárquica e de um “quase-mercado” mediante a competição entre órgãos e agências, segundo o pressuposto de que o valor do dinheiro (*value for money*) pode ser melhor alcançado com a separação dos papéis entre aqueles que definem a política e os que a executam, ou sejam, entre o principal (políticos) e o agente (burocratas). Um sistema baseado em contratos conferiria aos gerentes maior liberdade de gerir a execução dos serviços, dentro da política e do quadro de recursos estabelecido pelas autoridades políticas. Clara definição dos papéis e das responsabilidades provaram igualmente ser fatores importantes para facilitar a melhoria do desempenho.

Dentro deste esquema, os gerentes devem ter, porém, incentivos para usar suas prerrogativas de imprimir maior eficiência e efetividade às suas organizações. No setor privado, estes incentivos são garantidos pela natureza competitiva do mercado - organizações que não se adaptam ao mercado são excluídas do jogo. A maior parte do setor público, por outro lado, não opera em um ambiente competitivo e, assim, não experimenta essa pressão para melhorar.

A filosofia das mudanças se pautou pela elevação do padrão de qualidade dos serviços públicos e pelo estímulo à competitividade entre setor público e privado. Por outro lado, a característica predominante é a centralização da burocracia. Desde 1991, mais de 10.000 compromissos de desempenho, denominados *Citizen's Charters*, foram firmados em todos os níveis de governo e para o conjunto dos serviços públicos, incluindo as atividades privatizadas, por meio do programa de mesmo nome implantado pelo Governo Thatcher. Este modelo de gestão envolve mais privatização, ampliação da competição e contratação de serviços externos (privados). Os *Citizen's Charters* observavam, inicialmente, seis "princípios do serviço público":

padrões explícitos, públicos e monitorados, que os usuários podem esperar encontrar em cada serviço.

informação completa, sucinta, compreensível e acessível a todos os usuários sobre como funcionam os serviços, quanto custam e quem é o responsável. garantia de opção, quando possível, e consulta regular e sistemática aos usuários sobre sua avaliação a respeito dos serviços prestados. Consideração da opinião e prioridades apontadas pelos usuários, na tomada de decisão sobre a prestação de serviços.

cortesia e auxílio ao usuário. Acesso igualitário a todos os destinatários dos serviços.

respeito ao usuário: em caso de erros ou problemas, garantir o direito a explicações e soluções efetivas. Garantia do exercício facilitado do direito de reclamação.

*value for money*: prestação de serviços eficiente, dentro dos recursos disponíveis. Avaliação independente da eficiência alcançada.

Uma das mais importantes iniciativas de reforma foi a criação das *Next Steps Agencies*, em 1988. O objetivo deste projeto é o de prestar serviços públicos mais eficiente e efetivamente, para o benefício dos contribuintes, dos clientes e do corpo funcional, dentro do quadro de recursos disponíveis, mediante a criação progressiva de agências designadas para realizar a maior parte das funções executivas do governo central, do teste de mercado e da implementação da "competição administrada".

As agências são avaliadas por níveis de desempenho e a ação ministerial é considerada mais importante que as normas legais. Em matéria de processos de gerenciamento, o planejamento é anual, com "alvos" ou metas numéricas sendo definidas para as agências. O orçamento sofre um *input* anual com projeções de três anos, com avaliação anual da eficiência e o conseqüente estabelecimento de metas de melhoria. A avaliação do desempenho é feita contrastando o desempenho real com o desempenho planejado, com pouca avaliação de políticas públicas.

No que se refere aos controles da gestão, o que se enfatiza é mais o desempenho (economicidade, eficiência e efetividade) e menos o cumprimento dos processos e regulamentações recomendados. Isso requer tirar o foco da gestão de recursos humanos, capital e outros insumos e reposicioná-lo na identificação e na mensuração dos produtos da organização, garantir maior flexibilidade aos gerentes, reduzindo os controles sobre eles e conferindo-lhes maior autonomia pela tomada das decisões referentes aos “seus” programas e recursos e, em troca dessa flexibilidade, garantir mecanismos de *accountability*, tais como contratação de desempenho e relatórios de desempenho (OECD, 1997).

Com a iniciativa das agências executivas *Next Steps*, tem ocorrido uma visível modificação nos sistemas de controle, cujas características principais são: a crença de que os departamentos governamentais deveriam concentrar-se no gerenciamento estratégico, e não nas questões mais cotidianas do controle; a indicação dos executivos chefes para as agências, de dentro ou fora do serviço público, para a execução da tarefa; o incentivo, tanto pelos departamentos quanto pelas agências, à total utilização das liberdades gerenciais, com o máximo de delegação possível de sua atuação no governo local; e o estabelecimento, para cada agência, de um marco referencial que define os objetivos e metas das agências e os produtos e resultados esperados tanto em termos de quantidade e qualidade, com indicadores de desempenho explícitos.

Essa experiência na Inglaterra, no entanto, sofreu alguns revezes, demonstrados no item 1.1 deste trabalho. Os órgãos de controle perceberam que houve diversas falhas de gerenciamento: controles financeiros inadequados, não-cumprimento de regras, inadequada condução dos recursos públicos e incapacidade de garantir o valor do dinheiro. Além disso, alguns relatórios também apontaram para as falhas dos departamentos governamentais em estabelecer monitoramento efetivo dos órgãos públicos descentralizados que eles financiam, o que dificultou sobremaneira a apuração de desperdícios e irregularidades. Há que se atentar igualmente para os casos em que os executivos comissionados nas agências, especialmente aqueles visivelmente dominadores, saibam exatamente quais são as suas responsabilidades individuais (OCDE, 1997).

Em sua configuração original, o *Citizen's Charter* foi apontado como um programa que priorizou a concepção de consumidor, em prejuízo do conceito de cidadão, especialmente em face da ênfase no direito de escolha dos serviços públicos e no controle das políticas públicas (Abrucio, 1998), fruto da concepção de “despolitização” da administração ou separação entre formulação e implementação de políticas, típica da administração gerencial. Outras falhas apontadas foram a falta de clareza na fixação de padrões, serviços não diferenciados para usuários com problemas específicos, ausência de prioridades relevantes para o usuário, baixa participação do cidadão na avaliação dos serviços, bem como dos funcionários da linha de frente na definição de padrões .

As recentes mudanças no governo britânico não afetaram o uso destes instrumentos contratuais, havendo, mesmo, uma ampliação do uso de instrumentos

semi-contratuais, como os *Public Service Agreements*, idéia lançada ao final de 1998 como forma de introduzir, na própria estrutura ministerial e departamental do governo britânico, a utilização de metas e objetivos claros, públicos e quantificáveis como meio de avaliar o desempenho da administração pública, e aumentar sua eficiência e produtividade<sup>20</sup>.

Pouco mais de um ano após anunciar sua decisão neste sentido, em 30 de junho de 1998, o governo britânico relançou o *Citizen's Charter Programme*, redirecionando experiência em vigor desde 1991 e que complementa a utilização dos contratos de gestão por meio da fixação de compromissos de desempenho com os usuários, fixando regras para orientar o relacionamento entre órgãos prestadores de serviços e seus usuários, estipulando direitos dos usuários e obrigações para os servidores e órgãos.

Em todo o mundo, os estudos disponíveis apontam a existência de contratos de desempenho entre governo e administradores públicos em cerca de 32 países, e de contratos de gestão entre governo e empresas privadas contratadas para administrar serviços públicos em 49 países (Ramos, 1997), inclusive os Estados Unidos da América, onde a experiência de implementação das *Performance-Based Organizations* é o mais recente exemplo.

Nos EUA, as alternativas escolhidas foram declaradamente inspiradas na experiência britânica. No âmbito do programa *National Partnership for Reinventing Government* (NPR), novo nome do programa iniciado em 1993 (então denominado *National Performance Review*), o governo americano vem introduzindo, especialmente a partir de 1996, novos métodos de gestão nos departamentos e nas agências governamentais.

Em agosto de 1993, o Congresso Nacional americano aprovou o *Government and Performance Results Act* (GPRA), obrigando legalmente as agências e departamentos do governo federal a apresentarem ao Congresso e a publicarem, anualmente, relatórios de desempenho. Os organismos devem desenvolver planos anuais de desempenho, incluindo metas e objetivos e os respectivos critérios de aferição. Em caso de não se alcançarem as metas, o relatório anual deve apresentar justificativas e as medidas a serem adotadas para que as metas possam ser cumpridas nos exercícios seguintes. Decreto presidencial baixado em setembro de 1993 passou a exigir das agências federais que estabelecessem, em conjunto com seus usuários, metas para o aprimoramento de seus serviços. O GPRA exigiu que as agências submetessem seus planos estratégicos ao Congresso e ao *Office of Management and Budget* até 30 de setembro de 1997 e que, a partir do ano fiscal de 1999, implementassem planos estratégicos quinquenais e planos de desempenho anuais, paralelamente às suas propostas de orçamento enviadas ao Congresso. Embora sejam reconhecidas as particularidades dos organismos governamentais, pela primeira vez, em março de 2000, foram apresentados os relatórios, relativos ao ano fiscal encerrado em

---

<sup>20</sup> A avaliação de desempenho das agências executivas e departamentos ministeriais, envolvendo 136 agências e 2 departamentos envolvidos no *Next Steps Program* apontou um índice de 75,7% de atingimento das metas, no ano de 1998. Houve, em relação aos anos anteriores, uma melhoria significativa nos resultados (aumento de cerca de 52% de metas atingidas, em relação ao ano anterior).

setembro de 1999. O plano estratégico de cada agência deverá ser revisado anualmente, e os planos anuais deverão ser compatíveis com o plano estratégico<sup>21</sup>.

Como resultado do GPRA, e a partir de projetos pilotos foi implementado o programa *High Impact Agencies*<sup>22</sup>, com vistas à orientação para o usuário e foco em resultados, e que, também por meio de compromissos de gestão ou contratos de desempenho, passam a ter seu desempenho aferido a partir de metas pré-estabelecidas. Em outubro de 1998, o então Presidente Bill Clinton sancionou lei instituindo a primeira *Performance-Based Organization*<sup>23</sup>, novo status jurídico conferido às agências governamentais para que fossem dotadas de maior autonomia. Essa nova forma jurídica assegura tratamento diferenciado à agência, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, compras e contratações, a fim de que possa atuar de forma mais assemelhada às companhias privadas. As flexibilidades estarão associadas ao cumprimento de metas anuais, assegurado um “bônus” de 50% sobre o salário do Chefe Executivo da Agência. Agências como a *U.S. Mint*, a *Federal Aviation Administration*, a *Defense Commissary Agency*, o *Federal Retirement and Insurance Service* e o *Patent and Trademark Office*, que já participam do *High Impact Agencies*, aguardam a aprovação pelo Congresso americano de leis que lhes confirmem o mesmo status. Essas medidas, igualmente, vêm sendo acompanhadas de processos de privatização e contratação externa, sob a lógica da competitividade entre provedores de serviços.

Na Nova Zelândia, país que implementou uma das mais radicais reduções do Estado de Bem-Estar nos últimos 15 anos, igualmente lançou-se mão de novas formas organizacionais<sup>24</sup>. Neste país, a redução do aparelho do Estado iniciou-se em 1986, pela via da redefinição de suas funções na exploração de atividades econômicas. No curso

<sup>21</sup> Dados disponíveis em dezembro de 1999 em: <http://www.npr.gov/library/misc/s20.html>.

<sup>22</sup> Trinta e duas agências do governo federal americano, como o *Internal Revenue Service*, a *Social Security Administration*, o *National Park Service*, a *U.S. Mint*, a *Federal Aviation Administration*, a *Defense Commissary Agency*, o *Federal Retirement and Insurance Service*, o *Patent and Trademark Office* e o *United States Postal Service*, envolvendo 1,4 milhão de servidores públicos, fazem parte deste programa.

<sup>23</sup> Por meio dessa Lei, foi estabelecida, no Departamento de Educação uma *Performance-Based Organization* – PBO com o objetivo, dentre outros, de ampliar a oferta de financiamento aos estudantes, reduzir os custos de administração dos serviços, aumentar a *accountability* dos servidores responsáveis, assegurar flexibilidade na gestão operacional, integrar sistemas de informação e manter um sistema de assistência financeira a estudantes confiável. Para isso, a lei assegura à PBO autonomia orçamentária, de gestão de pessoal e de processos, sujeita à auditoria anual. O plano de desempenho, firmado pela Secretaria de Estado da Educação, terá duração de 5 anos, devendo a cada ano ser enviado relatório ao Congresso. A autonomia concedida afasta da PBO a aplicação das tabelas de remuneração aplicadas ao serviço público americano (*General Schedule*), devendo ser implementada sistemática de avaliação de desempenho individual, grupal ou organizacional.

<sup>24</sup> Cf. *Toward Better Governance – public service reform in New Zealand. Office of the Auditor General of Canada*, s/d. Disponível em [http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other\\_e/nze/nzbody.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other_e/nze/nzbody.html) em: julho de 1997.

deste processo, denominado “corporatização”, foram constituídas novas empresas públicas, a partir de departamentos e órgãos governamentais que até então exploravam atividades econômicas<sup>25</sup>.

A corporatização deu origem às *State Owned Enterprises*, separando-se estas empresas das instituições prestadoras de serviços públicos não comerciais, e preparando-as para a privatização. Entre 1987 e 1990, processou-se a privatização direta de departamentos ministeriais<sup>26</sup> e também das empresas dos setores de navegação, telecomunicações, transporte aéreo e petrolífero, e do Banco Postal.

A flexibilização dos controles no âmbito das empresas e demais organizações públicas, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, foi acompanhada da adoção de novos princípios, entre os quais a orientação para resultados, mediante redução de custos proporcional à redução das estruturas e serviços extintos, incentivo à obtenção de recursos próprios por meio da cobrança de serviços prestados aos usuários e reinvestimento de recursos economizados no aumento da eficiência.

A reestruturação deu-se também, a partir de 1992, por meio da criação de *Crown Entities*, entidades autônomas criadas para a execução de funções operacionais e regulatórias, em áreas como educação, pesquisa científica e saúde pública, dirigidas por Chefes Executivos nomeados por livre escolha ministerial, de natureza similar às *Executive Agencies* britânicas e as *Performance-Based Organizations* americanas. Essas instituições passaram a operar mediante “cartas de intenção”, especificando metas, objetivos e mecanismos de aferição, formuladas em acordo com os respectivos Ministros, aos quais caberia a auditoria e supervisão sobre as *Crown Entities*, e submetidas ao Parlamento.

A reestruturação operada no governo neozelandês, acompanhada de processos de *downsizing*, reduziu em 53% o número de servidores, de 86.000 para 34.000, e de 53 para 35 os departamentos e *crown entities*, entre 1984 e 1993. Estimativas indicam que, ao todo, o processo de reestruturação gerou pelo menos 100.000 novos desempregados na Nova Zelândia, com resultados diretos na redução de gastos públicos, e impactos, também, na efetividade<sup>27</sup> da atuação do Estado, especialmente em vista da adoção do “foco em resultados”, que reduziu a importância

<sup>25</sup> Como exemplo dessa situação, cite-se o fato de que o Departamento de Energia, órgão da estrutura ministerial, respondia pela produção de carvão e de energia elétrica na Nova Zelândia, ao mesmo tempo que o *Post Office* administrava tanto os correios quanto o Banco Postal, até 1986.

<sup>26</sup> Os departamentos governamentais encarregados dos seguros de vida e da imprensa oficial foram privatizados sem que tivessem, antes, sido criadas *state owned enterprises*.

<sup>27</sup> Segundo Gaebler & Osborne (apud Abrucio, 1998:184) a efetividade é medida pelo grau em que se atingiu os resultados esperados, o que envolve, segundo Abrucio, a avaliação qualitativa de serviços públicos. Mas a efetividade também é considerada quando se atingem resultados socialmente relevantes, ou seja, de interesse do conjunto da sociedade, no caso dos serviços públicos. Em qualquer caso, o nexa qualidade-efetividade é o aspecto mais relevante para a análise do problema: “Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços” (idem, p. 184).

de critérios qualitativos na apuração do desempenho das instituições públicas. Os contratos de desempenho empregados no serviço público neozelandês foram usualmente relacionados à medição de *outputs* em termos de bens e serviços produzidos ou prestados, mais do que nos *outcomes* para a sociedade. Embora os ministérios continuassem responsáveis pela fixação dos *outcomes*, cada agência tinha autonomia para fixar os *outputs*. A correta e adequada fixação de *outputs*, do ponto de vista qualitativo, era assim fundamental no processo de alocação de recursos.

Que resultados concretos foram obtidos de todo este esforço? Diagnósticos recentes têm apontado uma significativa correlação entre as medidas adotadas e a redução da “qualidade do governo”, assim como do acesso aos serviços públicos, em especial os de saúde e educação, deterioração da qualidade dos empregos, e aumento da pobreza, da violência e de tensões sociais e raciais<sup>28</sup>. Ao contrário do esperado, o maior grau de autonomia reduziu a *accountability* e a transparência das organizações públicas, enquanto a excessiva fragmentação das atividades governamentais reduziu a capacidade de intervenção e coordenação entre Ministérios e agências prestadoras de serviços. A utilização de contratos, finalmente, produziu a perda do referencial ético e moral, introduzindo como referencial para a gestão das instituições, em lugar da busca e satisfação do interesse público, o cumprimento de metas e objetivos contratuais, exclusivamente.

Segundo Roberto Picciotto (1998, pp. 5-6), no âmbito internacional a ênfase atualmente repousa menos nos aspectos punitivos e de controle e mais nos benefícios desenvolvimentistas da função de avaliação. Em muitos países, os governos têm adotado uma postura menos intervencionista, dando aos gerentes maior autonomia e, conseqüentemente, maior *accountability*, o que implica crescente necessidade de objetividade e agilidade nos relatórios de gestão. E implica, ainda, que as respostas para as necessidades cambiantes devem ser flexíveis e pragmáticas.

### **O controle social na experiência britânica**

No plano internacional, a experiência britânica é uma das mais relevantes para que possamos avaliar a adequação dos processos de reforma e criação de espaços de participação e controle social<sup>29</sup>. Neste país, os serviços públicos experimentaram, ao longo das décadas de 1980 e 1990, uma profunda reformulação, por meio da

<sup>28</sup> V. Harris, Peter. Reestruturing the public sector: The New Zealand Experience. Public Services International. Disponível em [http://www.world-psi.org/download/en\\_restruct\\_nz.rtf](http://www.world-psi.org/download/en_restruct_nz.rtf), em: jul. 1999.

<sup>29</sup> É importante ressaltar, no entanto, que existem outras experiências com *citizens juries* que merecem ser mencionadas. No Brasil, por exemplo, temos a participação popular na elaboração dos orçamentos públicos (orçamento participativo, analisado mais adiante); na Espanha, a seu turno, pode-se mencionar a experiência de diversas cidades na Catalunha (Rubí, Corbera, Cardedeu e Barcelona, entre outros) em que os cidadãos eram chamados a participar de decisões sobre o plano urbanístico da cidade e a destinação de diversos terrenos públicos. Sobre o assunto, cf. Font e Blanco (2001).

implementação de uma reforma administrativa calcada nas teses da Nova Gerência Pública, ou administração gerencial, e orientada para a revisão do papel e da forma de atuação do Estado, por meio da implantação de agências executivas, *QUANGOs* e outros tipos institucionais semelhantes, voltados à execução de atividades regulatórias ou consultivas e à prestação dos serviços públicos.

Um dos subprodutos do processo de implantação das agências executivas no Reino Unido, substituindo antigos departamentos governamentais da estrutura ministerial e departamental, foi a fragmentação da atuação estatal, associada ao hiato entre políticos e administradores, que se refletiu na redução do grau de transparência e efetividade dos serviços prestados, orientados pela lógica da eficiência ou da *redução de custos*. Verificaram-se, paralelamente à implementação da administração gerencial, distorções importantes, especialmente no nível local de governo, a partir do momento em que as organizações passaram a se orientar para o mercado e a tratar o cidadão como cliente, ou cliente-consumidor. Reduziu-se o grau de equidade na prestação dos serviços públicos, à medida que se tornava necessário assegurar a eficiência (o que não se concretizou), e em função disso instituir critérios gerenciais para definir *quais clientes-consumidores* deveriam ser prioritariamente satisfeitos.

Os efeitos mais visíveis dessas políticas se deram na área da saúde pública, quando da implantação das *QUANGOs* (Payne e Skelcher, 1997; Davis, 1996), em que tais desvios foram a causa de intervenções políticas destinadas a reconstruir os valores originais buscados pelos cidadãos. Além da má aplicação de recursos financeiros, auditorias realizadas pelo *National Audit Office* constataram, em 1995 e 1996, que no âmbito do *National Health Service – NHS*, operado por 513 *QUANGOs*, o custo da negligência médica atingiu cerca de 200 milhões de libras, com um crescimento médio anual de 25% ao ano nos 5 anos anteriores. Dada a importância deste setor para a população, a atuação das *QUANGOs* tornou-se um problema a reclamar solução: o desempenho das entidades e a qualidade dos serviços tornaram-se críticos nos últimos anos do Governo John Major, o que acabou contribuindo, segundo alguns analistas, para a vitória dos Trabalhistas em 1997.

Um outro aspecto da experiência britânica está relacionado à utilização da estrutura administrativa das *QUANGOs* para fins de exercício do poder político, especialmente em nível local. Para uma Nação que implantou, em 1853, a mais bem sucedida reforma do serviço civil do mundo ocidental, substituindo o *spoils system* pelo sistema do mérito e reduzindo drasticamente a possibilidade de nomeação política para cargos públicos, isso representou um grave retrocesso, que não tardou a atrair as atenções do próprio Parlamento britânico. O crescimento do número de *QUANGOs* acabou por gerar condições para a apropriação clientelista de seus cargos de direção, permitindo nomeações e escolhas por critérios de afinidade política, e não por mérito.

Para superar este problema, o *Relatório Nolan*, publicado em maio de 1995 como resultado dos trabalhos da Comissão sobre Normas de Conduta na Vida Pública, e que concentrou seus trabalhos na análise das *QUANGOs* e corpos do NHS, apontou a necessidade de que fossem reafirmados os princípios gerais de conduta da vida pública (interesse público, integridade, objetividade, *accountability*, transparência,

honestidade e liderança), para que fossem coibidas as condutas inapropriadas associadas à instituição das *QUANGOs*.

A Comissão Nolan entrou no debate ao estender suas investigações para incluir o que se chamou *local public spending bodies*, significando, com isso, entidades sem fins lucrativos cujas diretorias nem foram totalmente eleitas, nem indicadas por ministros, mas que são totalmente ou em grande medida financiadas pelo Tesouro e oferecem serviços públicos em nível local. Em um trecho marcado por Davis (1996, p. 24),

*“We are charged with examining key areas of public life and, if necessary, making recommendations designed to ensure that the highest standards are maintained, and are seen to be maintained... we are looking at local public spending bodies... because the services which they provide are very important to us all. They have been subject to great change in recent years. We need to be sure that in seeking improvements in service we have not put at risk those values and standards which are the cornerstones of public life. (...)*

*It is a matter of considerable regret that, in the absence of direct electoral accountability, many of the other bodies now sharing territory with local government have a less rigorous framework of accountability”.*

Neste contexto, em 1996, teve lugar no Reino Unido uma interessante experiência de controle social no âmbito do NHS, com a realização de dois *Citizen Juries*, baseada em experiências similares, mas mais limitadas, empreendidas nos Estados Unidos e Alemanha<sup>30</sup>. A iniciativa surgiu da constatação de que havia um “déficit” de responsabilização do relacionamento dos provedores de serviços do NHS com o público e em seu relacionamento com os Conselhos Comunitários de Saúde (*Community Health Councils*), que desde 1974 cumpriam um importante papel de interlocução entre os cidadãos e as estruturas do NHS, reduzindo a tendência registrada, naquele país, de inibir a participação social a partir da visão de classes sociais mais ou menos responsáveis, onde cabia apenas à minoria com elevada educação formal o poder de decisão e, às massas de educação mediana, o rótulo de “irresponsáveis”.

As autoridades locais de saúde (*Local Health Authorities*), tinham desde 1992 a obrigação de promover consultas ao público, mas apenas em assuntos por elas mesmas definidas, e usando os métodos que julgassem mais adequados, levando em conta os recursos disponíveis. Assim, embora formalmente sujeitas ao controle social, informalmente este controle era elidido na prática, dada a grande diversidade de mecanismos de consulta, que iam de “*surveys*” a audiências públicas, trabalhos

<sup>30</sup> Para uma descrição mais detalhada da experiência britânica, ver PICKARD (1998). Sobre a experiência americana, ver [http://www.jefferson-center.org/citizens\\_jury.htm](http://www.jefferson-center.org/citizens_jury.htm). Ver também FONT & BLANCO (2001), sobre o caso britânico e a experiência dos governos locais na Espanha.

de grupo, fóruns, pesquisas de opinião e referendos, dirigidos ora a usuários, ora à população local, ora ao conjunto dos cidadãos. Pacientes participavam de escrutínios específicos (*Patient's Charters*), destinados a aferir o grau de satisfação em bases individuais.

Os *Citizen Juries* foram processos de avaliação e escrutínio de serviços públicos na área de saúde. Foram realizados cinco deles pelo *Institute for Public Policy Research* (IPPR), com a duração de quatro dias cada um, tendo como propósito envolver o público em sua capacidade com cidadãos. Entre doze e dezesseis cidadãos foram recrutados por meio de processo randômico e estratificado de seleção que considerou idade, sexo e classe social como critérios, buscando-se assegurar a maior representatividade possível de suas comunidades para avaliar e julgar os serviços de saúde, a partir de informações e testemunhos independentes de usuários, servidores, gestores e especialistas. A deliberação sobre as questões sob julgamento, auxiliadas por “facilitadores”, envolveu seis atributos: informação, tempo, escrutínio, deliberação, independência e autoridade. Com base nestes atributos, cabia ao *Citizen Jury* responder a questões sobre a qualidade, equidade e efetividade dos serviços prestados, e identificar as demandas não satisfeitas pelas autoridades de saúde (*Health Authorities*). Diferentes resultados foram obtidos das deliberações de cada *Jury*, refletindo as preocupações dos “jurados” e, por consequência, das comunidades por eles representada. As recomendações formuladas para a melhoria dos serviços, porém, foram bastante similares, permitindo às autoridades de saúde tomar conhecimento das reais aspirações da comunidade, indo além da visão dos profissionais de saúde.

A experiência foi considerada relevante por envolver diretamente a comunidade, embora a representatividade fosse mais simbólica do que efetiva ou legítima, especialmente em decorrência do grau de fragmentação e diferenciação social existente no Reino Unido. Ademais, permitiu que fossem testados instrumentos de apoio à participação e controle social e definição de agendas pelos cidadãos, demonstrando a importância de uma abordagem inovadora que permitiria avançar no rumo de uma *cidadania ativa*, diferentemente do que até então vinha sendo praticado. O fato de que as “decisões” dos *Citizen Juries* tinham caráter mais consultivo do que deliberativo reduziu a importância da iniciativa, mas permitiu concluir que havia muito a ser feito para superar o déficit de responsabilização no setor de saúde naquele país e enfatizar a importância de ampliar o uso da democracia direta, complementando a democracia representativa, cuja relação custo-benefício, ainda, se mostrou bastante positiva.

Informações qualificadas oriundas do processo de avaliação de desempenho, portanto, permitem que a sociedade participe do governo, influencie a formulação de políticas e exija o seu aperfeiçoamento, além de auxiliar a própria Administração Pública a perseguir de forma mais eficiente e eficaz seus objetivos de longo prazo. A receptividade dos *Citizen Juries*, além disso, levou os Trabalhistas, na campanha eleitoral de 1996, a assumir publicamente o compromisso de ampliar o uso dos *Citizen*

*Juries* para ampliar a sua abrangência para outras áreas de políticas e serviços públicos, inclusive na regulação dos setores de água, eletricidade e gás.<sup>31</sup>

### **Controle, *Accountability* e Transparência na Administração Pública no Brasil**

A ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca de maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, vincula-se, no Brasil, à necessidade de enfrentar um problema de graves proporções: a corrupção na esfera pública.

A abordagem do fenômeno da corrupção e do seu combate parte, primeiramente, de uma adequada conceituação deste termo. Tantas são as manifestações da corrupção, e tantos os exemplos vivenciados no dia-a-dia, que se assume como válida a conceituação sugerida por Klitgaard (1994, p. 40):

*“corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”.*

No caso brasileiro, os desvios em relação aos deveres formais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são recorrentes e povoam o noticiário dos jornais, os telejornais, estudos acadêmicos, diagnósticos de instituições governamentais e não governamentais, e o próprio imaginário popular. Não é propósito desta monografia fazer um novo inventário da corrupção no Brasil e tampouco fazer uma revisão bibliográfica ou teórica do fenômeno da corrupção no governo<sup>32</sup>, mas

<sup>31</sup> A experiência catalã com *Citizens juries*, ainda que embutida em contexto diferenciado, apresentou resultados semelhantes. No caso, o custo econômico variou bastante, dependendo, entre outros, do número de jurados (optou-se por remunerar o trabalho destes cidadãos), mas os efeitos em termos de garantir a representatividade, a informação e a deliberação, a neutralidade foram consideráveis. O impacto no processo de políticas públicas, assim, foi considerado positivo, desde que assegurado o consenso político ao redor da iniciativa e a publicidade do processo. Segundo Font e Blanco (2001, p. 20):

“The educational potential of citizen juries seem to depend on a more frequent use of them and on more intensive efforts of publicity and involvement of the whole population on the process of deliberation and information. Bearing in mind that citizen juries are a minor competitor with other sources of political socialization, such as the media and the social environment, the educational effects of citizen juries can only be effective if participation experiences are extended as a usual form of citizen involvement. On the other hand, the positive effects of such participatory experiences can be seriously damaged if they are used as simple instruments of electoral propaganda.”

<sup>32</sup> Para isso, recomenda-se conferir os trabalhos de Susan Rose-Ackerman (1999), Heidenheimer et al (1993) e Klitgaard (1994).

não podemos nos furtar de fazer referência a alguns episódios recentes, especialmente quando relacionados às medidas a serem adotadas para o seu combate.

Segundo Marcos Gonçalves da Silva<sup>33</sup>, professor da Fundação Getúlio Vargas, a corrupção no Brasil apresenta características endêmicas: manifesta-se de forma disseminada em todos os setores da sociedade, está ligada a fatores culturais, e insere-se num contexto mais amplo e, para seu combate, requer medidas de longo prazo – há uma aceitação tácita tanto do lado do corrupto quanto do corruptor, a sociedade não cumpre leis e acha natural, portanto, que seus dirigentes não as cumpram também.

Como na maior parte dos países em desenvolvimento, os níveis de corrupção na Administração Pública brasileira são alarmantes. Segundo a Transparência Internacional, em pesquisa divulgada em junho de 2001, o Brasil é, numa lista de 91 países, o 46º em níveis de corrupção percebida pela sociedade. No ano 2000, a posição do Brasil era a 49ª, e o ranking internacional mostra, portanto, uma ligeira melhora, embora, em 1998, o país estivesse na 36ª posição<sup>34</sup>. Com efeito, a atual posição do Brasil no ranking e a sua situação acarretam enormes custos sociais e econômicos, além de políticos. Clóvis Rossi (2000), cronista do jornal Folha de São Paulo, um dos mais lidos do País, considera que o fato de o Brasil ter caído da 36ª posição, em 1999, para a atual é resultado da ausência de políticas sérias de enfrentamento da corrupção:

*“Não houve, a rigor, fatos que demonstrem que a corrupção tornou-se maior no país de um ano para outro ou tampouco que a corrupção diminuiu. Mas o ranking da transparência internacional mede percepções, não fatos. Se a percepção a respeito da corrupção que ficou mais negativa, parece lógico atribuir a mudança ao fato de o governo ter recusado sistematicamente a permitir o aprofundamento das investigações sobre as supostas irregularidades.”*

A pontuação brasileira foi atribuída com base em nove estudos, de cinco fontes diferentes. Segundo o Presidente do Conselho deliberativo da Transparência Brasil, Eduardo Capobianco, o Brasil foi “reprovado pela percepção internacional”. Na sua opinião, o índice de corrupção percebida no Brasil é inaceitável, para uma

<sup>33</sup> In Silva e Garcia. Os impactos econômicos da corrupção. Disponível em <http://cevep.ufmg.br/bacp/028-agosto/03-028.htm> em agosto de 2001.

<sup>34</sup> No entanto, a melhora do Brasil no ranking em 2001 não significa que esteja menos corrupto do que antes: o Brasil recebeu “nota” 4 em transparência, numa escala de zero a dez, sem variação significativa em relação ao ano passado, quando teve 3,9, enquanto a Finlândia, considerado o país menos corrupto, recebeu nota 9,9 e Bangladesh, o mais corrupto, 0,4. A Argentina - com 3,5 pontos - ficou com o 57º posto, ao lado da China, e os Estados Unidos, com 7,6, com o 17º. Na América Latina, a melhor posição ficou com o Chile, (18º) com nota 7,5. Neste critério, ficaram ainda na frente do Brasil o Uruguai, com 5,1, (35º), a Costa Rica, com 4,5 (40º), e o Peru, com 4,1 (44º). Em último lugar ficou a Bolívia, com 2,0, em (84º) (Cfe. Raposo, Juliana. Transparência Internacional divulga novo índice de percepção da corrupção. São Paulo: Instituto Ethos, 27 jun 2001. Disponível em [http://www.ethos.org.br/pri/open/sala\\_imprensa/junho.asp#4](http://www.ethos.org.br/pri/open/sala_imprensa/junho.asp#4) em: 10 nov. 2001).

economia desenvolvida e complexa como a que existe no País, o que requer medidas urgentes, nos três níveis de governo, para a sua redução<sup>35</sup>.

Com efeito, nunca foram tantas e tão incisivas as denúncias de corrupção, nos três níveis de governo, mas com especial ênfase para as conseqüências na esfera federal. Em 1987, uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigou denúncias de corrupção no Governo José Sarney, parte delas partidas do ex-Ministro do Planejamento, Aníbal Teixeira, demitido por envolvimento em corrupção no uso de verbas públicas<sup>36</sup>. Em 1992, o Presidente da República, Fernando Collor, perdeu o cargo em conseqüência de um processo de *impeachment* após graves denúncias de improbidade e corrupção em seu governo, apuradas por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Desde 1999, com a Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário, as conseqüências de ordem política vêm-se aprofundando: pela primeira vez na história do Brasil, um Senador perdeu o mandato por envolvimento com corrupção. Um ex-Presidente de Tribunal Regional do Trabalho, o ex-Juiz Nicolau dos Santos Neto, acha-se preso, respondendo a processo por malversação de verbas públicas. O ex-Secretário Geral da Presidência e homem de confiança do Presidente da República viu-se acossado e envolvido em graves denúncias de enriquecimento ilícito e utilização do cargo público para enriquecimento pessoal e tráfico de influência. Ainda em relação a este episódio, mais dois outros senadores tiveram de renunciar a seus mandatos, por estarem envolvidos na quebra do sigilo do sistema de votação da Casa.

O Presidente do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, foi demitido do cargo em decorrência de comprovada corrupção na entidade, a quem cabe a realização de obras rodoviárias. Duas autarquias destinadas ao desenvolvimento regional, a

<sup>35</sup> Outro dado emblemático é a conclusão, também obtida a partir de levantamento do Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa e da Transparência Internacional, divulgado em maio de 2001, que 6% dos eleitores receberam ofertas de compra de voto com dinheiro nas eleições municipais de 2000. A mesma pesquisa aponta que 9% das pessoas que procuraram solucionar problemas com administrações municipais tiveram os serviços condicionados à votação em algum candidato, e que 4% dos entrevistados receberam pedidos de pagamento de propina por parte de agentes públicos, nos últimos 12 meses. Segundo pesquisa, para a maioria dos brasileiros a corrupção piorou no País nos últimos 2 anos, com uma percepção, pelos entrevistados, de que houve um aumento maior da corrupção na esfera federal do que nos outros níveis do governo. Para 37% dos entrevistados, a corrupção “aumentou muito” no governo federal nos últimos dois anos (cf. Marinello, Fabiana. Brasileiros acham que a corrupção cresceu no País. *Jornal do Brasil*, 9 mai 2001. Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/05/09/jorbra20010509011.html> em: 13 nov 2001).

<sup>36</sup> Curiosamente, mas não surpreendentemente, o ex-Senador José Ignácio Ferreira, que presidiu a Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou as denúncias de corrupção no governo Sarney, eleito governador do Estado do Espírito Santo, um dos mais pobres do País, em 1998, acha-se em vias de sofrer, ele próprio, um processo de *impeachment* também por envolvimento em corrupção e tráfico de influência em seu governo.

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, foram extintas por envolvimento de seus dirigentes e corpo técnico com casos comprovados de desvio de recursos públicos. E o próprio Presidente do Senado Federal, Senador Jader Barbalho (PMDB-PA), recentemente precisou afastar-se do cargo e renunciar ao mandato, tamanhas a gravidade e a quantidade de denúncias e fatos comprovando o seu envolvimento em desvios de recursos e enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos.

No entanto, a sociedade brasileira clama por medidas drásticas que permitam a punição dos envolvidos, e a restituição ao erário dos valores subtraídos pela corrupção. Não basta, porém, adotar medidas que atendam ao clamor popular ou à pressão da mídia, com pretensão de combater a impunidade. Para o Presidente do Conselho da Transparência Brasil é preciso adotar ações preventivas, para que a corrupção seja reduzida a níveis toleráveis, uma vez que, segundo Klitgaard (1994:45), “o nível ótimo de corrupção não é zero”, mas sim aquele em que os custos do controle da corrupção, e do seu combate, sejam menores do que os prejuízos por ela causados. Parece não restar dúvida de que a corrupção tem, em situações como a vivenciada no Brasil, um custo excessivo. Embora inexista país livre da corrupção, o seu impacto nos países em desenvolvimento são muito mais críticos, agravando-se os efeitos perversos comumente associados à corrupção: a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico, e países com altos níveis de corrupção tendem a ser marginalizados na economia global, atingindo mais duramente os países pobres<sup>37</sup>. Exemplificando como a corrupção erode as instituições, aponta Shepherd (1998):

a corrosão das instituições públicas pela subversão das leis, regulamentos e do sistema de freios e contrapesos, reduzindo, conseqüentemente, a legitimidade e a credibilidade do Estado, acarretando sérios problemas de governança.

o incentivo ao desperdício, à ineficiência dos gastos públicos e à sonegação de impostos.

o desencorajamento do investimento externo e interno<sup>38</sup>.

o aumento dos custos de transação<sup>39</sup>.

Este quadro de anomia conduz a um círculo vicioso em que medidas saneadoras têm seus efeitos drasticamente reduzidos, reclamando ainda mais empenho para que os resultados sejam atingidos.

<sup>37</sup> No Brasil, segundo Marcos Fernando Garcia, se o índice de corrupção no Brasil caísse 10%, a renda per capita nacional aumentaria R\$ 6.000, ou seja, sofreria um incremento de 33%.

<sup>38</sup> Segundo estimativas, a taxa de investimento em relação ao Produto Interno Bruto é 16% menor em países com altos níveis de corrupção do que em países com baixos níveis de corrupção.

<sup>39</sup> Segundo estudo do Banco Mundial, envolvendo 3.600 empresas em 69 países, mais de 40% dos empresários relataram ter que pagar propinas rotineiramente para resolver problemas. Além destes custos extraordinários, a corrupção também acarreta outras ineficiências, tais como o desperdício de tempo e relações improdutivas com o setor público.

Entre as soluções apontadas para reduzir a corrupção, destaca Shepherd a necessidade de um “Estado mais honesto e capaz”, não apenas para assegurar que os fortes não explorem os fracos num regime de propriedade privada, mas também para prover serviços públicos dentro das regras legais e que favoreçam os menos privilegiados, além de estabelecer um sistema de finanças públicas, procuradoria e auditoria mais controlável e transparente, e um serviço público mais profissionalizado e bem remunerado<sup>40</sup>.

No Brasil, muitas destas medidas têm sido adotadas nos últimos anos: em 1993, um Código de Ética do Serviço Público foi aprovado e baixado por Decreto presidencial. Em dezembro de 1993, foi constituída uma Comissão Especial de Investigação da corrupção para atuar no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, composta por membros da sociedade civil, integrantes do Ministério Público e do governo, e auxiliada por técnicos do Tribunal de Contas da União, com amplos poderes para investigar ações do Executivo. Foi reestruturado, no Poder Executivo, o Sistema de Controle Interno, com a criação da Secretaria Federal de Controle, em 1994. Em 1998, foi editado pelo Presidente da República um novo “Código de Conduta dos Titulares de Cargos na Alta Administração Federal”, sem força de lei, abrangendo ministros de Estado, secretários-executivos dos Ministérios, titulares de cargos em nível de DAS-6, diretores de agências reguladoras, diretores de empresas estatais, e outros cargos de igual hierarquia. Recentemente, em 2001, foi criada a Corregedoria-Geral da União, com a finalidade de investigar e apurar casos de corrupção no governo federal<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Para Miguel Schloss, diretor-executivo da Transparência Internacional, a corrupção é uma “doença endêmica”, cuja cura estaria centrada na ética e no profissionalismo das relações entre Estado e empresas privadas e na pressão da sociedade civil. Eduardo Capobianco associa a corrupção à miséria, e afirma que “o suborno é o maior responsável pela miséria do Brasil”. Em maio de 2001, a Declaração Final do “Global Forum of Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II”, realizado em Haia, Holanda, com representantes de 142 países, concluiu que “a integridade na administração é crucial para o alcance da boa governança e requer o comprometimento contínuo das lideranças nos níveis político e administrativo”, sendo necessário que os governos promovam envolvendo cidadãos, meios de comunicação e o setor empresarial na formulação e implementação de medidas anticorrupção. Uma das medidas recomendadas é a criação de corpos independentes para supervisionar, controlar e exigir a integridade da administração pública e assegurar relatórios e auditorias sistemáticas de fundos destinados ao financiamento político. Outra medida recomendada é a redução das oportunidades de corrupção por meio de incentivos à integridade pública, por meio de uma gestão baseada no mérito e de um serviço público civil profissional e imparcial, recrutado e mantido de maneira apropriada e sujeito a códigos de ética.

<sup>41</sup> A Corregedoria-Geral da União foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Estas medidas, porém, adotadas no plano formal, pouco contribuíram para reduzir o nível de corrupção, na prática, ou aumentar a governança do País. No Congresso Nacional, é intenso o debate, há mais de dois anos, sobre a necessidade de uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os inúmeros casos de corrupção, identificar suas causas e propor medidas para o seu enfrentamento.

Como ressalta o Prof. Marcos Gonçalves da Silva, o combate à corrupção depende dos sistemas federais de controle que são institucionalizados e depende também da Justiça. Uma vez apurados os casos de corrupção, a Justiça tem de ser crível e confiável, o que não acontece no Brasil. É lenta, ineficiente, oligárquica, incompetente. Na prática, o que se vê no Brasil é que a corrupção opera de forma muito mais articulada e consistente – como expressão do crime organizado – do que os instrumentos institucionais para o seu combate, revelando, portanto, uma organização sistêmica que perpassa os três níveis de Governo, e os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No caso da Corregedoria-Geral da União, salta aos olhos a estratégia adotada para que esta instituição opere: dotada, em sua estrutura básica, de um Gabinete, uma Assessoria Jurídica e uma Subcorregedoria-Geral, e com *status* de ministério, ela não tem qualquer base profissionalizada permanente para atuar, dependendo do atendimento, por parte de órgãos da Administração, de requisições de pessoal, inclusive de técnicos, por lei irrecusáveis. Depende, ainda, da participação efetiva no processo de apuração de irregularidades de outros órgãos, especialmente os integrantes do Sistema Federal de Controle Interno, que devem cientificar o Corregedor-Geral da União das irregularidades verificadas, e registradas em seus relatórios, atinentes a atos, ou fatos, atribuíveis a agentes da Administração Pública Federal, dos quais haja resultado, ou possa resultar, prejuízo significativo ao erário.

O Sistema Federal de Controle Interno, por seu turno, enfrenta obstáculos diversos, tais como a insuficiência de pessoal e mesmo a heterogeneidade de seu quadro técnico profissional, mas o mais grave é a fragilidade institucional, posto que seu titular, subordinado ao Ministro da Fazenda, não conta com respaldo político para fazer frente às responsabilidades de fiscalizar ministérios e autarquias e instaurar procedimentos de responsabilização administrativa.

Recentemente, alguns estudos têm sido feitos, com o respaldo, inclusive, do Tribunal de Contas da União, no sentido de vincular diretamente este Sistema à Presidência da República, embora nenhuma medida concreta tenha sido, até o presente momento, adotada pelo Poder Executivo.

O Tribunal de Contas da União, órgão de natureza técnica porém composto por critérios políticos, auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública Federal, tem historicamente demonstrado pouca capacidade de fiscalizar e combater a malversação de recursos. Este quadro se repete nos Estados, em que os Tribunais de Contas têm a responsabilidade de fiscalizar as contas dos governos estaduais. Deslegitimados aos olhos da sociedade e de setores do Parlamento, tais tribunais são freqüentemente objeto de críticas e de propostas com vistas à sua extinção.

Para atenuar estas críticas, em 1999 o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 50/99, visando a profissionalização da composição dos Tribunais de Contas mediante realização de concurso público de provas e títulos, de modo a aproximar a atuação do órgão daquela que existe nos demais países da América Latina, em que o órgão de fiscalização é composto por uma estrutura técnica, normalmente chamada de “Controladoria-Geral”, submetida a um único titular, que é responsável perante o Congresso ou o Poder Executivo, conforme o caso. A proposta assemelharia o TCU, ainda, ao *General Accounting Office – GAO* do Congresso americano, embora sem a previsão de mandato fixo para o Auditor-Geral, como neste caso.

Há, no entanto, muito ainda a ser feito para que o controle social ultrapasse as barreiras formais e possa integrar-se ao rol de mecanismos de controle da Administração Pública no Brasil, aliando-se aos demais meios de garantia da transparência da ação governamental. O presente capítulo buscará descrever e contextualizar as iniciativas adotadas com este propósito, no governo federal brasileiro.

### **Contratos de Gestão e Avaliação do Desempenho Governamental no Brasil**

A preocupação com a avaliação de desempenho governamental no Brasil, ainda que como peça de retórica, está presente desde a década de 1970, época áurea dos grandes planejamentos. No entanto, confundiam-se freqüentemente as atividades de avaliação com as de auditoria, e apenas recentemente as instituições governamentais vêm-se preocupando em apresentar resultados de programas obtidos por meio de criteriosas pesquisas e análises. Da mesma forma, somente no período mais recente as diversas instituições governamentais responsáveis pela coleta de dados e informações sociais têm envidado esforços conjuntos no sentido de ter indicadores socioeconômicos confiáveis, de modo que as avaliações dos programas governamentais sejam confiáveis e transparentes. No que se refere à experiência brasileira com avaliações de desempenho organizacional, analisam-se, neste item, as tentativas de implementação dos contratos de gestão e, mais recentemente, a arquitetura montada para acompanhar e avaliar a implementação dos programas do Plano Plurianual - PPA 2000 a 2003.

A primeira proposta para implementação de Contratos de Gestão no País foi feita pela Rede Ferroviária Federal, em 1983. No período de 1983-1990, algumas propostas de contratação surgiram, mas nenhuma chegou a ser implementada. Em 1991, o governo federal adotou o contrato de gestão como um dos instrumentos para promover a modernização das empresas estatais, no *Programa de Gestão das Empresas Estatais* (PGE). Esta medida visava inicialmente à garantia de maior transparência nas exigências de caráter social e de política pública do governo sobre as entidades indiretas, além da identificação e caracterização das principais metas de desempenho e produtividade das entidades, sobre as quais deveria concentrar-se o controle governamental, conferindo-lhes, assim, maior autonomia de gestão. Por fim,

visava igualmente à estipulação de compensação financeira pela prestação de serviços não empresariais, visando a manter o equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

Em 1992, foi emitido um decreto pelo governo federal em que foram estabelecidas as condições para celebração de contrato individual de gestão entre a União e a CVRD. Um outro decreto foi emitido em 1994, dispondo sobre as condições do contrato de gestão da Petrobrás. Os dois decretos são bastante semelhantes, apesar de terem sido emitidos em gestões diferentes. A principal diferença diz respeito à dispensa de autorização prévia do Poder Executivo para a fixação dos preços dos produtos da CVRD. Já no decreto referente à Petrobrás, esta dispensa não foi concedida<sup>42</sup>.

Em nível federal, a Associação das Pioneiras Sociais (APS) firmou um contrato de gestão com a União em 23 de outubro de 1991. A partir de então, foi liberada das normas e regulamentos da administração direta, com a manutenção apenas dos princípios de licitação e do controle do TCU. A diretoria da APS dispõe de autonomia para contratar pessoal, definir níveis de remuneração, bem como celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas. A associação pode constituir patrimônio próprio, que, em caso de extinção, deve ser incorporado ao patrimônio da União<sup>43</sup>.

Baseado na idéia de concessão de maior flexibilidade gerencial e executiva aos órgãos e entidades da Administração Pública, o contrato de gestão ressurge, no atual processo de reforma do aparelho do Estado no Brasil, implementado a partir de 1995 com base nas premissas da Nova Gerência Pública, como um instrumento fundamental para que a reautonomização da administração indireta se processe de maneira vinculada ao controle de resultados. Segundo Ramos (1997, p. 83), “*é a pedra angular do relacionamento entre o Núcleo Estratégico e os demais setores*” (grifo nosso), explicitando um “*compromisso mútuo entre as partes envolvidas*”.

Na concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, a concessão de graus de autonomia era requisito para o alcance de níveis satisfatórios

---

<sup>42</sup> Os objetivos dos contratos individuais de gestão da Petrobrás e da CVRD eram basicamente eliminar os fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial, atingir metas e resultados específicos, fixados periodicamente e aferidos por meio de indicadores e sistemática de avaliação e, por fim, contribuir para o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas de modo a preservar a credibilidade da empresa junto aos mercados, clientes e associados. Na prática, nem todos os constrangimentos jurídicos preconizados nos decretos puderam ser suspensos de imediato. A implantação de algumas das determinações do decreto dependiam de negociações de cada empresa com os órgãos ministeriais e o Tribunal de Contas da União.

<sup>43</sup> Este contrato possui características que diferem da concepção usual de contrato de gestão e tem sido visto por alguns como um contrato jurídico *strictu sensu*, em que estão previstas as regras de aplicação dos recursos e as obrigações das partes. A APS recebe dotações orçamentárias da União e fica obrigada a prestar contas do uso dos recursos ao TCU. A renovação do contrato depende da avaliação anual da execução do Plano Plurianual, a cargo do Ministério da Saúde. Este emite parecer ao TCU, que, por sua vez, é responsável pelo julgamento final e decisão sobre a renovação do contrato.

de eficiência. A forma prioritária de subordinar a autonomização ao alcance dos resultados esperados seria a fixação de metas de desempenho mediante contratos de gestão, ou compromissos de desempenho, firmados entre o Poder Público e a instituição “autonomizada”. Em consequência, pressupõe-se a avaliação de desempenho, segundo metodologias próprias, para que se pudesse, inclusive, decidir sobre a renovação dos contratos de gestão e dos níveis de autonomia vinculados à sua assinatura.

A partir de 1995, a ênfase no processo de privatização de empresas estatais reduziu o interesse do Governo Federal pelos contratos de gestão com estas entidades; no entanto, a discussão foi reintroduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Em vista desta disposição do Governo FHC, o tema acabou por ser incorporado ao texto da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, que inseriu o novo § 8º do art. 37 da CF. Segundo este dispositivo, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato de gestão, o qual terá por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. Caberá, no entanto, à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes e sobre a remuneração do pessoal:

*“Art. 37.....*

*§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

*I - o prazo de duração do contrato;*

*II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*

*III - a remuneração do pessoal.”*

O alcance desta previsão, no entanto, ultrapassa os limites usuais do contrato de gestão, concedendo aos órgãos da própria administração direta a capacidade de firmá-los, ou seja, por meio do contrato de gestão, flexibilizar-se-ia a gestão da própria administração direta, que figura no pólo contratante ativo. Assim, unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura - por exemplo, um ministério - poderão ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade, além de gerar condições de desagregação de algo que é, por definição, um todo indivisível e voltado a um fim único, onde a relação de subordinação ao plano de governo, às diretrizes e comandos emanados da estrutura hierárquica, associados à capacidade de gestão, devem ser capazes de garantir a eficiência e eficácia da atuação governamental.

Dois projetos foram criados, à época, para alcançar este objetivo, a saber, a implantação das Agências Executivas e das Organizações Sociais. A respeito das Agências Executivas, pretendia-se transformar os órgãos públicos responsáveis pela prestação de serviços públicos considerados típicos do Estado, dentro do marco definido pelo Plano Diretor, em organizações voltadas para resultados, comprometidas com as diretrizes de governo e com as demandas da sociedade, a quem, em última instância, deve prestar contas de seu desempenho.

As Organizações Sociais, previstas no Programa Nacional de Publicização, visariam à descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado (serviços competitivos ou não exclusivos) para o chamado setor público não estatal. São serviços que devem ser subsidiados pelo Estado, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica, mas que, na concepção do governo, não necessariamente exigiriam propriedade estatal.

Como promotor destes serviços, o Estado buscaria realizar parcerias com a sociedade para seu financiamento, aliando participação e controle social, ocupando-se, então, das funções de regulação e de coordenação. Também está prevista a progressiva descentralização vertical para os entes federados da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. A transformação das organizações públicas ou privadas em organizações sociais se daria de modo voluntário, a partir da iniciativa dos ministérios com as características inerentes a estes serviços. As Organizações Sociais, assim, seriam entidades de Direito Privado que, por meio de uma iniciativa do Poder Executivo, obteriam permissão legislativa para celebrar contratos de gestão e ter direito a uma dotação orçamentária. As Organizações Sociais possuiriam autonomia financeira e administrativa, respeitando-se as condições previstas na lei. Entre estas, para evitar a efetiva privatização da organização ou a implantação de um novo mandarinato, foi prevista a constituição em cada Organização Social de Conselho de Administração que deve ser formado por membros da comunidade a quem presta serviço. Alternativamente, além dos recursos orçamentários disponibilizados, haveria a abertura para a obtenção de outras receitas, por meio de prestação de serviços, doações, legados, operações financeiras e outras.

As entidades caracterizadas como Organizações Sociais possuiriam maior autonomia administrativa, mas, por outro lado, seus diretores também teriam de ter mais compromisso e responsabilidade, no que concerne a metas alcançadas. Além disso, pelo fato de estas entidades serem submetidas a controle direto por parte da sociedade, pretende-se atingir maior colaboração por parte da sociedade, que deverá financiar uma parte, ainda que minoritária em relação à parte do Estado, dos custos dos serviços prestados. Também está prevista a progressiva descentralização vertical para os entes federados da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. A transformação das organizações públicas ou privadas em organizações sociais se fará de modo voluntário, a partir da iniciativa dos ministérios com as características inerentes a estes serviços.

A legislação relativa às agências executivas e organizações sociais objetivou a previsão de que sua relação jurídica com o Estado seja expressamente vinculada à existência de contratos. Como resultado desta nova ênfase, foram já firmados contratos de gestão com 3 instituições<sup>44</sup>, enquanto outras acham-se ainda em fase de negociação<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> As organizações ABTLUS e ACERT e a agência executiva INMETRO.

<sup>45</sup> O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, como agências executivas, e a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Instituto Nacional do Câncer - INCA, como organizações sociais.

No caso das agências executivas preconizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o contrato de gestão surge como o meio por excelência para que a flexibilidade administrativa a ser concedida possa ser vinculada ao alcance de resultados. Segundo Nunes (1997, p. 9), “além da gestão voltada para resultados, com foco no cidadão-usuário, da flexibilidade de gestão, o modelo gerencial adota (...) o contrato de gestão como instrumento essencial para implantação das agências”. Neste contrato, explicitam-se os objetivos, seu detalhamento em metas quantificadas e os correspondentes indicadores de desempenho. Por meio dos contratos dar-se-á a supervisão ministerial sobre as agências.

Segundo o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, o contrato de gestão a ser firmado entre as agências executivas e o órgão supervisor deverá definir relações e compromissos entre os signatários, permitindo o acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, essencial para a manutenção de sua qualificação. Sua duração mínima será de um ano, e conterá, entre outros, a especificação dos objetivos e metas da entidade com os respectivos planos de ação anual, prazos e indicadores de desempenho, demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte, a responsabilidade dos signatários em relação ao alcance dos objetivos e metas, inclusive no provimento de meios necessários para tanto, as medidas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis, os critérios, parâmetros, fórmulas e conseqüências a serem adotados na avaliação do cumprimento das metas e objetivos, as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento, além das condições para sua revisão, renovação e rescisão, e a sua vigência. Além disso, o contrato de gestão fixará objetivos e metas relativos à satisfação do cliente, à amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados, a adequação de processos de trabalho, a racionalização das despesas e a arrecadação de receitas próprias, quando for o caso. A execução será acompanhada mediante relatórios de desempenho com periodicidade semestral ou menor.

Ressalta Nunes (1997, p. 18) que o contrato de gestão, em si, não assegurará o bom desempenho das agências, carecendo de mudanças que vão além do plano jurídico-institucional. Entre os requisitos adicionais, considera necessário o efetivo compromisso por parte da direção e do corpo funcional da agência, o que demandaria um processo de preparação contemplando a sensibilização da direção e servidores para a mudança proposta, programas de treinamento e capacitação, a revisão de processos de trabalho e a revisão da estrutura organizacional. Seriam, portanto, etapas prévias à firmatura do contrato, e condições essenciais para que as metas possam ser atingidas. É fácil prever que, partindo do nada, o contrato de gestão tende a ser uma mera formalidade, uma forma a mais de gerar comportamentos auto-referentes no seio da administração e de permitir a burla aos controles prévios sem a garantia de melhores resultados. Sem o efetivo fortalecimento das instituições, sem que o planejamento estratégico seja estruturado e implementado, não se obterá

qualquer resultado duradouro que justifique a utilização dos contratos de gestão em substituição aos atuais mecanismos de supervisão ministerial ou de relação hierárquica. Mais uma vez retornamos ao pressuposto número um: a gestão, seja por meio de contratos ou sem eles, requer capacidade gerencial instalada, planejamento e participação.

Além das agências executivas, cuja qualificação é vinculada ao contrato de gestão, também as autarquias especiais denominadas “agências reguladoras” têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, em que a autonomia autárquica é revigorada. Estas agências, no entanto, não passam por processo prévio de qualificação, mas têm reconhecida, na própria lei de criação, a necessidade do maior grau de autonomia, inclusive associado a contrato de gestão.

O melhor exemplo acha-se na Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que “institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências”. Prevê esta norma, expressamente, em seu artigo 7º, que a administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, para que sirva de peça de referência em auditoria operacional.

Segundo a Lei, o contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL ao Tribunal de Contas da União, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, passível de acarretar a penalização da autarquia. Também prevê a Lei que o contrato de gestão estabelecerá, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

Sendo o contrato um instrumento que vincula a diretoria da entidade, será o mesmo avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros. Prevê o art. 8º da Lei a hipótese de exoneração de dirigente da ANEEL, a qualquer momento, em caso de improbidade ou descumprimento injustificado do contrato de gestão, já que, quanto a quaisquer outros fatos, os diretores somente podem ser desligados nos primeiros quatro meses de seus mandatos.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, será também regida por um contrato de gestão, negociado entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde, ouvidos previamente os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda. Prevê o art. 20 da Lei que “o descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a exoneração do Diretor-Presidente”. A autonomia administrativa e financeira da autarquia especial, no entanto, está legalmente definida, especialmente no que se refere à contratação de pessoal temporário ou prestadores de serviços e gestão de suas receitas diretamente arrecadadas.

Em ambos os casos, mostra-se de pouco proveito o contrato de gestão, dado que muito pouco restaria a conceder a tais entidade além do que, por lei já não lhes tenha sido assegurado, em termos de autonomia administrativa e financeira constitucionalmente permitida.

No âmbito das Organizações Sociais, o contrato de gestão está regulado nos artigos 5º a 9º da Lei nº 9.637/98, e é o meio por excelência para associar a “delegação” dos bens, recursos e serviços públicos à entidade privada, desde que se comprometa a atingir ou manter determinados níveis de prestação de serviços.

O artigo 5º define tal instrumento como aquele firmado entre o Poder Público e entidade qualificada como organização social “com vistas a formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades” nas áreas específicas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde<sup>46</sup>.

Embora o art. 6º preveja que o contrato de gestão seja elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminando as atribuições, responsabilidades e obrigações de ambos, é evidente que esta situação não se sustenta à medida que compete ao Poder Público assegurar os meios para o funcionamento da entidade contratada. Assim, já parte de posição de superioridade, cabendo-lhe ajustar as obrigações da O.S. aos propósitos e objetivos do Estado - sem o que não haveria sentido em manter financiamento público para a organização social. A aprovação do contrato dependerá, sucessivamente, do aval do conselho de administração da entidade e do Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada<sup>47</sup>.

Este contrato caracteriza-se como um compromisso bilateral entre o Poder Público e a organização contratada, regulado pelo artigo 7º da Lei nº 9.637, e

<sup>46</sup> Dessa definição já se depreende a essência da relação entre Poder Público e Organização Social, que é de caráter contratual e que exclui inteiramente a necessidade de permanência da entidade pública que é substituída na execução de atividades pela O.S. O Poder Público será representado, assim, no pólo contratante, pelo Ministério da área ou pela própria Presidência da República.

<sup>47</sup> Na elaboração do contrato de gestão, devem igualmente ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. Mas, além disso, é preciso especificar o programa de trabalho da organização social, estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como prever os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Da mesma forma, deve-se estipular limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções, regra que visa prevenir eventuais abusos ou generosidades na política remuneratória, uma vez que a O.S. não se submete ao princípio da legalidade na fixação de remunerações nem aos tetos e limites fixados para o pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional e empresas mantidas com dotações orçamentárias.

assegura à entidade que contrata com o Poder Público a liberdade e os meios necessários para alcançar os resultados no horizonte de tempo definido.

Uma vez firmado, o contrato de gestão terá sua execução fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Ao término de cada exercício, ou quando for determinado pelo interesse público, a O.S. deverá apresentar ao órgão supervisor um relatório de execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Além disso, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente e composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. Esta comissão deverá encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida. Não existe, no entanto, previsão legal de que estes relatórios sejam submetidos aos órgãos de controle interno e externo - embora a CF, em seu art. 70, § 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, exija a prestação de contas que gerenciem a aplicação de recursos públicos, aí incluídas as entidades privadas.

O art. 9º da Lei nº 9.637/98, por sua vez, prevê que os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Ademais, prevê o art. 10 da Lei que, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, poderá haver uma espécie de “intervenção”, por meio de representação ao Ministério Público, mediante pedido de decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos dirigentes da O.S., bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Para especialistas como Toshio Mukai (1998), esta situação envolve graves riscos, podendo a utilização dos contratos de gestão com estas instituições privadas converter-se em fonte de descaminhos e desvios dos recursos públicos, sem que, porém, sejam suficientes os mecanismos propostos para prevenir tais hipóteses, cabendo, então, reprimi-las após consumadas, pelo menos para que se evite apropriação ilícita do seu patrimônio.

Como se vê, as diferenças entre o contrato de gestão previsto para as agências executivas e organizações sociais estão muito mais na margem de liberdade para a assinatura do contrato e nos seus objetivos intrínsecos do que nos seus aspectos formais. A fixação das metas, evidentemente, decorre da condição de cada entidade contratada de atingi-las com os meios disponíveis no horizonte de tempo - mas desde logo vem-se verificando, nos contratos já firmados,

a preocupação com a fixação de metas de incremento de receitas próprias, que atendem à premissa maior da redução dos gastos públicos com as entidades<sup>48</sup>.

Uma outra experiência na área é a do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências, revela uma nítida preocupação com a avaliação governamental e com a *accountability*. Assim, já no artigo 5º. está estabelecida a periodicidade da avaliação:

*“Art. 5º. Será realizada avaliação anual de consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos Programas, para subsidiar a elaboração de lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.”*

O artigo 6º. define as finalidades da avaliação física e financeira dos programas, e a quem cabe a mesma:

*“Art. 6º. A avaliação física e financeira dos programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:*

*I – aferir seu resultado, tendo como referência os objetivos e metas fixadas;*

*II – subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;*

*III – evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.”*

A preocupação com a gestão da qualidade e com a satisfação da sociedade é prevista no art. 7º.:

*“Art. 7º: Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.”*

Por sua vez, o Manual de Elaboração e Gestão, documento elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento que orienta o desenho dos programas e montagem do PPA, prevê, no capítulo referente à gestão dos programas, que “será adotada uma visão gerencial, voltada para a obtenção de resultados, o que pressupõe objetivos e responsabilidades claramente definidos e a aferição dos processos de trabalhos, dos produtos, dos custos, dos prazos, bem como do grau de satisfação das populações atendidas”. Também é prevista a disponibilização das informações sobre a execução das ações em meio eletrônico, de modo a permitir a avaliação da execução e a divulgação dos seus resultados, e define-se que o sistema de informações do programa deve conter

<sup>48</sup> Assim como ocorreu no âmbito da reforma britânica, especialmente por meio do *Citizen’s Charter Programme*, e cujos efeitos estão atualmente sendo objeto de medidas para sua correção, essa condicionante poderá acarretar redução do grau de equidade na prestação de serviços, submetendo os usuários a critérios de capacidade econômica para terem acesso aos serviços - ou até mesmo inviabilizando o acesso aos mesmos em face de custos ou preços proibitivos pelos usuários de menor poder aquisitivo.

um mínimo de informações que permita avaliar a evolução do indicador do programa, a realização das metas, o grau de satisfação da sociedade (quando couber), o alcance das metas de qualidade e produtividade e dos resultados globais do programa.

O Manual prevê também, em relação ao PPA, que a avaliação será feita em duas etapas:

A avaliação do desempenho físico-financeiro dos programas, sob a responsabilidade dos gerentes.

A avaliação do conjunto dos programas em relação aos objetivos, diretrizes e macro-objetivos do governo, a ser coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

A primeira etapa deverá propiciar o aperfeiçoamento do programa, de seus métodos e sistemas de gerenciamento, e seus resultados serão utilizados como subsídios para a avaliação do PPA. Essa avaliação deverá contemplar:

o desempenho do conjunto de programas de cada área de atuação do governo, em relação aos macro-objetivos estabelecidos no Plano;

a consolidação da realização física e financeira das metas dos projetos e atividades de cada um dos programas de cada Ministério.”

A segunda etapa de avaliação deverá subsidiar as “decisões quanto ao gerenciamento do PPA, para a elaboração do projeto de lei das diretrizes orçamentárias (inclusive alterações no Plano Plurianual) e a alocação de recursos, mediante créditos suplementares e a elaboração de lei orçamentária”.

Na Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que aprova o PPA, prevê-se ainda, em seu artigo 6º.:

*“Art. 6º. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.*

*§ 1º. O relatório conterá, no mínimo,:*

*I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;*

*II – demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas: do orçamento fiscal e da seguridade;*

*do orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e das demais fontes.*

*III – demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;*

*IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e do cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionado, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.*

*§2º. Para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º inciso II, da Constituição Federal, será assegurado ao órgão responsável o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema de Informações Gerenciais e do Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN) ou ao que vier a substituí-lo.”*

Portanto, há um complexo sistema normativo, detalhista e tecnicamente bem estruturado, que não somente prevê uma demanda periódica por avaliações, como tem origem no comando político do governo, o que, em tese, seria suficiente para conferir-lhe exequibilidade. Ao mesmo tempo, tem caráter geral, pois engloba toda a Administração Pública Federal e opera de forma descentralizada, servindo ainda para orientar os processos concretos de gestão e decisão. Finalmente, representa, em tese, compromissos perante o Poder Legislativo, que o aprovou, e com previsão de disponibilidade e controle pela sociedade. Da efetividade destes critérios e da seriedade e probidade na condução do processo dependerá o êxito destes contratos e instrumentos de gestão similares, introduzindo-se a variável “satisfação da sociedade”, de fato, como elemento de aferição da capacidade de gestão.

Para materializar estas previsões legais, um conjunto de 50 programas e projetos estratégicos foi selecionado para dar foco à ação de governo até 2003 e, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “garantir a continuidade das transformações sociais e econômicas de que o País necessita, fortalecendo o processo de retomada do desenvolvimento econômico em bases sustentáveis”. Os cinquenta programas envolverão, em 2001, a aplicação de recursos no montante de R\$ 67,2 bilhões, predominantemente direcionados para a área social (83% dos recursos da União), sendo R\$ 25,1 bilhões dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 42,1 bilhões de outras fontes públicas e privadas. A implementação dos programas estratégicos e dos planos de ação integrada será realizada sob gerenciamento intensivo, visando otimizar resultados com redução de prazos e custos. Este modelo tem as seguintes características:

Programas organizados segundo a lógica de projeto, com etapas, prazos e metas definidos.

Um Gerente para cada programa, responsável por custos e metas.

Fluxo regular de recursos, compatível com a execução física.

Sistema de informações gerenciais de uso compartilhado.

Divulgação de resultados visando ao controle social.

A simples existência desse instrumento, porém, não é meio capaz de converter-se na solução para todos os problemas, nem tampouco se pode permitir que, através dele, abra-se a possibilidade de uma gestão descontrolada e temerária, auto-referenciada. Uma das mais freqüentes críticas à utilização dos contratos de gestão

tem sido, justamente, a tendência a que as entidades contratantes subavaliem as suas potencialidades, de modo a tornarem as metas mais fáceis de serem atingidas. Por outro lado, verificam-se situações em que as entidades resistem ao contrato de gestão, ou firmam-no sem que haja um efetivo comprometimento com sua implementação, em vista das reduzidas vantagens que tais contratos podem oferecer, em termos de autonomia de gestão, no caso das agências executivas (André, 1999, p. 48).

Outro aspecto a ser considerado é que os contratos de gestão não têm sido acompanhados da implementação efetiva de instrumentos de supervisão. Como esclarece André (1999, p. 45), na implementação de contrato de gestão entre o Ministério da Saúde e a Associação das Pioneiras Sociais, entidade privada que desde 1991 assumiu a prestação de serviços de assistência médica a cargo da Fundação das Pioneiras Sociais (entidade pública federal, extinta por Lei), e que serviu de modelo para a concepção das organizações sociais, verificou-se um hiato entre os objetivos, metas e a avaliação de desempenho; o Ministério da Saúde não exerce a função supervisora, e a Secretaria de Controle Interno deste Ministério declarou-se sem condições de avaliar os resultados do contrato. Há, portanto, uma clara vinculação entre o contrato de gestão e os sistemas de planejamento e de controle adotados e implementados pelas entidades contratadas e contratantes, sem o que pouco se poderá fazer para evitar tais distorções.

Os problemas acima apontados, evidentemente, não se verificaram apenas na experiência brasileira recente em termos de contratos de gestão. No caso dos países em desenvolvimento, estudos apontam o fato de que a contratualização não redundou em melhoria do desempenho das empresas estatais, sendo freqüentes as manobras para fixação de metas subestimadas e a exploração do despreparo dos órgãos supervisores para acompanhar a execução dos contratos, observando-se também falhas nos sistemas de incentivos e punições. Por outro lado, as dificuldades para associar objetivos e metas datadas e quantificadas, a falta de diretrizes de governo, a desarticulação entre orçamento e execução financeira, a insuficiência de capacitação do pessoal para o planejamento e a gestão, a dificuldade de identificar a missão das instituições e seus “clientes” e a inexistência de sistemas de acompanhamento de controle e avaliação são, entre outros, apontados como obstáculos ao sucesso destes contratos.

Ainda assim, trata-se de instrumento útil à melhoria da qualidade da gestão, resultado que foi, ao cabo dos últimos 30 anos, na França, atingido por meio de uma maior responsabilização dos gerentes públicos e identificação com a missão, com os usuários e com os resultados. Como toda inovação, o contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para o aperfeiçoamento da gestão pública se conseguir superar a tendência ao formalismo reinante na Administração Pública brasileira. Da mesma maneira, a avaliação de desempenho e o aperfeiçoamento da *accountability* das instituições públicas requerem mais do que instrumentos normativos e técnicas, como também o desenvolvimento de novos padrões de comportamento e de uma capacidade gerencial ainda insuficiente, sem o que também os contratos de gestão e as metas de desempenho a eles vinculadas tornar-se-ão,

apenas, miragens e cortinas de fumaça a ocultar as verdadeiras deficiências a serem superadas.

### **Experiências e Tentativas de Ampliação do Controle Social no Brasil**

Apesar do crescente uso de instrumentos de contratualização na Administração Pública brasileira, voltados à avaliação de desempenho de instituições públicas ou *públicas não governamentais*, *accountability* e controle social são elementos via de regra desconsiderados nos processos de reforma implementados no Brasil desde 1936, data da primeira reforma administrativa voltada à modernização do aparelho do Estado.

Ao longo de todo este tempo, o padrão de expansão da Administração Pública brasileira, notadamente na esfera federal, inicialmente pela via da criação de novos ministérios, e a seguir por meio da criação de autarquias, depois fundações e finalmente empresas estatais, jamais considerou a necessidade da criação de instrumentos que viabilizassem a participação do cidadão na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas.

Mesmo após a Carta de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que previu no art. 14 o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>49</sup>, os avanços foram pouco significativos, explicitando-se um conflito aparente entre as necessidades da democracia participativa e os limites aceitos pela democracia representativa.

As concepções originais inspiradoras dos processos de agencificação e “publicização” têm, como pressuposto, um elevado grau de participação e controle social. A busca da maior eficiência somente se justifica se assegurada, *pari passu*, a preservação dos níveis de efetividade e equidade na implementação das políticas ou da prestação de serviços. No entanto, a abertura dada à participação social acha-se limitada, na concepção do Governo Fernando Henrique Cardoso, pela sua falta de legitimidade, uma vez que, numa democracia, em última análise, o poder legítimo é o poder legitimado pelo voto, pela cidadania. Assim, nem a burocracia em si mesma, nem os grupos da sociedade civil que não passaram pelo teste das urnas têm legitimidade para liderar a mudança. Eles têm, sim, o dever de preparar a discussão, de pressionar os governantes, mas a legitimidade da decisão tem que caber àqueles que são os detentores da vontade popular. Essa é a essência da democracia; essa é a essência do republicanismo.

Da mesma forma, a criação de agências executivas não têm demonstrado maior preocupação com esse elemento, pelo menos no que se refere à possibilidade de conversão das autarquias federais em agências executivas. E o Programa Nacional de Publicização, ainda que preveja mecanismos de participação em instâncias colegiadas internas às organizações sociais, não oferece garantias de que esta participação seja

---

<sup>49</sup> Somente após 10 anos de vigência o dispositivo constitucional foi regulamentado, mediante a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

capaz de tornar-se efetiva. De que tipos de controles, então, trata a Reforma do Estado no Brasil?

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, menciona-se a existência de três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo mais geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. O mercado é o sistema econômico em que o controle se realiza mediante a competição. A sociedade civil, por sua vez, funciona como controle de interesses definidos (*watchdogs*): os grupos sociais que a compõem tendem a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público.

Se utilizado um critério funcional para tipificar os controles, por outro lado, obtém-se um leque que vai do mecanismo de controle mais difuso, automático ao mais concentrado e fruto de deliberação; ou do mais democrático ao mais autoritário. Nesta ordem, teremos como mecanismos de controle, além do sistema jurídico, que antecede a todos: (1) mercado, (2) controle social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional.

O mercado, assim, seria o melhor dos mecanismos de controle, por seu caráter mais geral, mais difuso e mais automático; em segundo lugar, a democracia direta ou o controle social são os mecanismos mais democráticos e difusos para controlar as organizações públicas (Bresser Pereira, 1997a, p. 38). Mesmo que discordemos da primeira parte da concepção, é sintomático que o discurso governista reconheça a importância do controle social.

Esta forma de controle requer que a sociedade se organize politicamente para controlar ou influenciar situações sobre as quais não tem poder formal, ou que se institua mecanismos “de cima para baixo”, especialmente na forma de “conselhos diretores de instituições públicas não estatais”. Na concepção do Plano Diretor, porém, no que tange às “atividades exclusivas de Estado” não haveria razão para o Estado abrir mão de seu poder, compartilhando com a sociedade o processo decisório.

Mesmo no caso das organizações sociais, onde a participação de representantes da sociedade civil nos seus conselhos de administração tem previsão legal, há severas críticas quanto à sinceridade e validade prática destes instrumentos de participação, em vista da possibilidade mais do que real de manipulação destas composições em desfavor de sua representatividade e isenção.

Destes conselhos, como prevê o artigo 3º da Lei nº 9.637, de 1998, fazem parte “20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade”, “10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral”, e mais “até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto”.

A previsão legal da presença obrigatória de representantes do Poder Público em entidade privada configura, entretanto, interferência estatal em seu funcionamento, muito mais do que o controle social que expressamente objetiva contemplar. Observados os limites fixados no art. 3º da Lei nº 9.637/98, constata-se que a simples manipulação do Estatuto permitiria que entre 40 e 80% dos membros do Conselho sejam escolhidos por indicação do Poder Público, preservando os liames hierárquicos entre o Estado e a organização. E, de fato, isso já vem ocorrendo, quando se constata que, na organização social qualificada para assumir o patrimônio, o acervo, os bens e recursos orçamentários da Fundação Roquette Pinto - a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto -, nada menos do que 9 dos 14 integrantes do Conselho de Administração são ocupantes de cargos públicos na Administração Federal, ligados ao Poder Executivo da União por vínculos de confiança e comissionamento - agentes públicos, portanto.

Essa situação decorre do objetivo principal do Programa Nacional de Publicização e das “organizações sociais”, que é o de fraudar o regime jurídico ao qual se submete o Estado. A instituição assim constituída, mais do que socialmente controlada, precisará ser controlada por quem lhe provê os meios, já que se volta à satisfação de interesses da administração pública, materializados na maior “flexibilidade gerencial” obtida por este meio, e que confere à entidade liberdade para contratação e demissão de servidores, contratação de bens e serviços, gerenciamento de recursos públicos, e estabelecimento de políticas voltadas à prestação de seus serviços.

Uma outra possibilidade no âmbito das organizações sociais é que a participação em seus conselhos crie espaços para a atuação de representantes não de interesses de usuários, mas de interesses específicos, já que, como conclui Nassuno (1997), a “lógica da ação coletiva” não garante que os indivíduos ou entidades a que estejam vinculados estejam, efetivamente, interessados em participar da gestão das instituições, mas na apropriação de seus recursos ou na busca de vantagens associadas ao processo decisório da O. S.. Por outro lado, os “custos de organização”, associados à dificuldade de assegurar-se representação efetiva – e conseqüentemente legitimidade – às entidades com assento nos conselhos, requerem a existência de incentivos, inexistentes a um primeiro exame, para que esta representação realmente ocorra. Assim, pelo lado oposto, o esvaziamento destas instâncias decisórias é mais do que provável, deixando – mais uma vez – tais entidades exclusivamente sob o arbítrio governamental.

Não obstante, é preciso buscar o aperfeiçoamento desses mecanismos, sob pena de produzirem-se situações em que as instituições públicas ou semipúblicas, subitamente autonomizadas, tornem-se organizações auto-referentes, insubmissas ao controle político, por um lado, e imunes ao controle social, por outro. Essa disfunção produziria resultados desastrosos, convertendo-as em organismos impermeáveis e inacessíveis aos cidadãos, apesar do discurso proclamar o oposto. Neste caso, estas instituições facilmente poderiam amoldar-se aos interesses dos grupos de pressão mais poderosos, como de fato aconteceu ao longo de nossa

história administrativa, consolidando-se a tendência a que sejam apropriadas por interesses políticos subalternos incompatíveis com a sua missão.

A necessidade de contornar este problema, como etapa prévia à implementação de flexibilizações, impõe-se de maneira mais relevante, à vista da enorme permeabilidade de suas administrações às injunções do clientelismo e do patrimonialismo. E, a par da abertura cada vez maior de espaços à participação da sociedade, faz-se necessário o aumento da capacidade estratégica e do profissionalismo na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de modo a que o Estado possa adaptar-se às novas e mutáveis realidades (Méndez, 1996, p. 58). Não basta redirecionar ou reduzir o tamanho do Estado, se esta prática não for acompanhada de uma abertura do processo decisório ao controle social e à participação de atores qualificados técnica e politicamente, dotados de informações, capacidades e instrumentos necessários.

Semelhantes recomendações constaram, igualmente, das conclusões da Conferência de Toluca, promovida pela Organização das Nações Unidas em 1996, que indicam a necessidade de democratização e descentralização da ação estatal, a transparência da Administração Pública e a criação de novas formas de associação entre setor público e sociedade e, neste sentido, a utilização de concertos onde o cidadão participe da gestão estatal por meio de órgãos colegiados com poder normativo, consultivo, deliberativo ou fiscalizatório pode-se constituir em meio para que o processo decisório, vinculando a ação da Administração Pública, contribua para recuperar a legitimidade e a credibilidade do Estado frente ao cidadão. Como acrescenta Dowbor (1998, p. 56), o processo se associa à utilização de mecanismos de cooperação/descentralização, à medida que

*“Trata-se evidentemente de repassar muito mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada município. O novo estilo passa portanto pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores chave do município: empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação e outros. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar...”*

Este mesmo autor destaca a importância da participação do cidadão na gestão de políticas no nível local, materializando a democracia participativa num nível ainda impensado no Brasil (Dowbor, 1996, p. 14):

*“A tendência para um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a*

*organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos.*

*Numa série de países com formas mais avançadas de organização política, como os países escandinavos, dois terços ou mais dos recursos públicos são geridos pela própria sociedade, de forma participativa, ao nível dos municípios. Isto implica, uma vez mais, mudanças institucionais: além do prefeito e de uma câmara de vereadores, as cidades passam a se dotar de formas diretas de articulação dos atores sociais do município, com a criação de um fórum de desenvolvimento, participação de empresários, de sindicatos, de colégios ou universidades e assim por diante.*

*Ultrapassando a tradicional dicotomia entre o Estado e a empresa, o público e o privado, surge assim com força o espaço público comunitário, e as nossas opções se enriquecem. Na excelente formulação do relatório das Nações Unidas, “Na prática, tanto o Estado como o mercado são freqüentemente dominados pelas mesmas estruturas de poder. Isso sugere uma terceira opção mais pragmática: que o povo deveria controlar tanto o Estado como o mercado, que precisam trabalhar articulados, com as populações recuperando suficiente poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.”*

Concepção semelhante é defendida por Caccia Bava (2001, p. 46), para quem *“criar mecanismos inovadores de gestão e de participação cidadã é um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação de serviços públicos. Significa romper com o controle político das elites locais e com as formas burocráticas, corruptas e clientelistas de governar; significa mudar o desenho das instituições e seu funcionamento para impulsionar um processo de mudanças sociais”.*

Vejam-se, a seguir, algumas experiências realizadas no Brasil e, no próximo capítulo, os prognósticos a elas referentes.

#### Conselhos de Políticas Setoriais e controle social – algumas experiências brasileiras

Na esfera federal, a legislação ordinária tem instituído, com alguma freqüência, órgãos colegiados para permitir a participação e o controle social no processo de formulação de políticas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, dispõe sobre a articulação de ações entre órgãos governamentais e não governamentais que compõe o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e os conselhos tutelares municipais. No âmbito da implantação do Estatuto, estes conselhos vêm assumindo uma função de enorme importância, tendo sido implantados já em cerca de 60% dos municípios brasileiros.

Apesar de atuarem em condições via de regra precárias, os conselhos tutelares são responsáveis pela fiscalização do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, convertendo-se num instrumento cada vez mais visível de controle social sobre a aplicação da legislação.

Em sua atuação, os membros dos conselhos tutelares, eleitos entre membros das comunidades, exercem a função de agentes públicos de um poder descentralizado, e que visa a garantia de direitos de um segmento, estipulado na Constituição e em uma Lei Federal. A função, contudo, exige um profundo conhecimento do Estatuto da Criança e seus regulamentos, o que, contudo, em muitos casos não se verifica previamente à investidura na função, comprometendo a atuação dos conselheiros, identificando-se, muitas vezes, despreparo quanto ao conhecimento técnico necessário.

Os Conselhos Tutelares, no exercício de suas funções, funcionam como um “espaço de poder”. Segundo Camurça (1999), o Conselheiro é uma autoridade local, com poderes para intervir em famílias, encaminhar crianças às secretarias públicas, fiscalizar entidades, matricular nas escolas, tirar certidões, etc. A condição de representantes eleitos confere aos conselheiros um grau de legitimidade relevante: o sufrágio eleitoral como forma de escolha dos conselheiros tutelares é considerado fundamental, pois legítima social e politicamente a ação dos Conselhos, enquanto instrumento do poder público com a marca democrática da participação e mobilização, o que não resultaria da simples qualificação técnica para a função. Não obstante, Camurça identifica no equilíbrio entre representatividade e qualificação uma forma mais eficaz para o desempenho a contento da função de conselheiro tutelar, contornando a tendência de politização dos conselhos.

Desta forma, o equilíbrio entre representatividade e qualificação, parece ser a forma mais eficaz para o desempenho a contento da função de conselheiro tutelar.

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, compete ao Conselheiro Tutelar zelar, em nome da sociedade, pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente” ( cap. I art. 131), função que constitui “serviço público relevante” (cap.I art.135). É seu dever atender a crianças e adolescentes, quando os direitos reconhecidos pelo ECA forem ameaçados ou violados por ação/omissão da sociedade/ Estado, por falta, omissão, abuso dos pais ou responsáveis, em razão da própria conduta (art.98), ou por ato infracional (art. 105). Para reparar ou coibir tais s violações, o Conselheiro pode aplicar medidas em defesa das crianças e adolescentes com direito ameaçado ou violado pelo Estado, pelos pais ou por infrações cometidas por elas mesmas, tais como requisição para tratamento em hospitais e ambulatórios, matrícula em estabelecimento oficial de ensino, inclusão em programa comunitário de auxílio, encaminhamento aos pais e abrigo em entidade. Pode, ainda, requisitar serviços públicos nas áreas de educação, saúde, serviço social, previdência, trabalho e segurança”, “expedir notificações”, “requisitar certidões de nascimento, óbito de criança e adolescente”, “representar em nome da pessoa e da família, contra a violação de direitos”, “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos das crianças e do adolescente, “representar

ao Ministério Público para efeito de ações de perda ou suspensão do pátrio poder”, “encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência “, e “representar junto à autoridade judiciária no caso de descumprimento injustificado de suas deliberações”. Segundo o Estatuto, as decisões do Conselho Tutelar só poderão ser revistas por autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

A atuação destes Conselhos, assim, tem-se tornado importante instrumento de controle social, permitindo, por meio da representação a cargo dos conselheiros, que cidadãos não vinculados em caráter efetivo ou profissional ao aparelho do Estado exerçam funções públicas relevantes no sentido de obrigar o Estado e as famílias a observarem os direitos das crianças e dos adolescentes. Trata-se de controle social direto sobre a atuação do aparelho estatal na prestação de serviços, em favor de hipossuficientes, o que empresta ainda maior relevância a este mecanismo. A sua progressiva implementação e o aumento da sua legitimação serão importantes para, além de permitir a superação de deficiências já diagnosticadas, permitir que se tornem cada vez mais relevantes como instrumentos de promoção social baseados no exercício direto do poder pelos cidadãos.

A Lei nº 10.129, de 11 de abril de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa-Escola”, previu o acompanhamento do Programa, no âmbito municipal, por meio de um Conselho de Controle Social. Cabe ao Conselho, ainda, avaliar a execução do programa no âmbito municipal, aprovar a relação de famílias cadastradas pelo Poder Executivo municipal para a percepção do benefício do programa, estimular a participação comunitária no controle da execução do programa e exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares. A fim de assegurar maior isenção ao Conselho, prevê a lei que o mesmo será composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil. Pelo menos 50% dos membros não poderão ser vinculados à Administração Municipal.

O Programa foi regulamentado pelo Decreto nº 3.813, que previu que todos os processos de adesão de municípios ao Bolsa-Escola sejam auditados quanto a cadastramento de famílias, homologação dos termos de adesão, concessão dos benefícios e para a apuração de irregularidades.

A tentativa de implementar um mecanismo de controle social para auditar a gestão de um programa social de tal envergadura é, sem dúvida, extremamente relevante para que sejam testadas as possibilidades de incentivo à participação dos cidadãos e garantia da transparência do Programa, especialmente se considerarmos que o próprio Presidente da República enfatiza a importância deste programa como instrumento de combate à exclusão social e conchama as comunidades a criarem seus conselhos de acompanhamento do Bolsa-Escola.

Até setembro de 2001, a Secretaria do Programa Nacional Bolsa-Escola do Ministério da Educação auditou 550 municípios. Algumas irregularidades foram apontadas, por meio de cerca de 300 denúncias que chegaram à Secretaria, sendo na maioria casos de prefeituras que só cadastram alunos da rede municipal de ensino, quando por lei o programa destina-se a todas as crianças de 6 a 15 anos que freqüentam o ensino fundamental (redes estaduais, municipais e escolas conveniadas). Em 30%

dos casos, os problemas decorriam de falta de informação. Em caso de irregularidade, são suspensos os benefícios, adotando os procedimentos para a recuperação dos valores pagos indevidamente, aplicando multa aos responsáveis e, quando necessário, há encaminhamento do caso ao Ministério Público. Entre as penalidades, estão a inscrição do município no Cadin (Cadastro Informativo de Créditos Não-quitados do Setor Público Federal), a suspensão das cotas do Fundo de Participação dos Municípios, ou do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e, ainda, o enquadramento na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, o controle social será fundamental para que os municípios não sejam excluídos do Programa, o que, se por um lado pode prejudicar exatamente as comunidades mais necessitadas – onde os problemas de exercício da cidadania são mais graves – por outro poderá ter o efeito de “alavancar” o surgimento de representações comunitárias legítimas e atuantes, dada a relação causa-efeito entre a eficácia do controle e a garantia dos benefícios às famílias.

No âmbito do Sistema Único de Saúde, as Leis nº 8.080 e 8.142 e seus regulamentos prevêem a existência de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, órgão colegiados de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social deste sistema. A participação comunitária é enfatizada na legislação, tornando os Conselhos uma instância privilegiada na discussão da política de saúde. A legislação estabelece a composição paritária dos usuários, em relação aos outros segmentos representados. Desta forma, um Conselho de Saúde deverá ser composto por representantes do Governo, de profissionais de saúde, de prestadores de serviços de saúde e usuários, sendo o seu presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária. Cada Conselho deve ser composto por no mínimo 10 e no máximo 20 membros.

O controle social sobre o SUS foi objeto de debates na 10ª Conferência Nacional de Saúde, que deliberou no sentido do seu aprofundamento. Para tanto, os participantes da 10ª CNS deliberaram que os Conselhos de Saúde devem promover, com apoio técnico e financeiro dos Gestores do SUS, a ampla divulgação das resoluções, atividades, datas e locais de reunião dos Conselhos de Saúde, pelos meios de comunicação, cursos, seminários palestras e boletins; financiar, com recursos orçamentários próprios e com outras fontes, jornais, boletins informativos e outras publicações, com linha editorial autônoma e edição periódica, divulgando resoluções, informando sobre a aplicação dos recursos dos Fundos de Saúde, sobre experiências inovadoras e sobre outros assuntos de interesse dos Conselheiros de Saúde e da sociedade; estimular a articulação sistemática entre Conselhos/Conselheiros de Saúde e sociedade civil, abrindo suas reuniões à população, demonstrando publicamente a execução de seus gastos e suas ações; estimular a participação dos Usuários em todos os níveis do SUS, promovendo formas participativas de planejamento e gestão, visando estabelecer prioridades de acordo com as necessidades da população, que deverá ser consultada sobre a implantação de programas, Unidades e Serviços de Saúde; cobrar dos parlamentares, do Poder Legislativo, dos Gestores do SUS e do

Poder Executivo a aprovação de regras e a implementação de medidas que garantam a transparência e a democratização na alocação de recursos financeiros e o controle de sua utilização, pressionando ainda para que apóiem lutas e propostas de interesse coletivo; manter articulação permanente com o Ministério Público, o Tribunal de Contas, os Conselhos da Seguridade Social, da Previdência Social e da Assistência Social, a Promotoria dos Direitos do Consumidor, os Conselhos Tutelares, da Criança e do Adolescente, do Idoso e com as entidades representativas dos Trabalhadores em Saúde e dos Usuários do SUS; e promover eventos e oficinas abertas visando informar os Usuários do SUS e instrumentalizá-los para o exercício da cidadania.

A 10ª CNS decidiu também que os Conselhos e os Gestores do SUS devem constituir e implementar novos mecanismos de participação, os quais devem ter asseguradas pelos Gestores do SUS todas as informações necessárias para a análise e deliberação das questões a eles pertinentes, bem como para divulgação aos Usuários. Entre estes mecanismos, incluem-se os Conselhos Gestores nas Unidades e Serviços de Saúde públicos (ambulatoriais, hospitalares); os Conselhos Gestores nos hospitais filantrópicos e universitários e nos serviços conveniados com o SUS. A renovação de convênios do SUS com os mesmos deverá ser condicionada à existência e funcionamento destes Conselhos; as Ouvidorias e Serviços Disque-Denúncia em todos os níveis do SUS, vinculados aos Conselhos de Saúde; as Comissões de Ética Multiprofissionais, vinculadas aos Conselhos de Saúde, para analisar denúncias de mau atendimento e avaliar o comportamento dos Trabalhadores em Saúde; os Conselhos Distritais e Regionais de Saúde; os Conselhos Deliberativos nas indústrias farmacêuticas públicas, compostos por 50% de representantes de usuários, 25% de representantes de trabalhadores, e 25% de gestores; o orçamento participativo setorial sob o controle e coordenação dos Conselhos de Saúde; as Conferências Micro-Regionais de Saúde; os fóruns permanentes de defesa da cidadania plena, para discutir questões relativas ao SUS e à Reforma do Estado; os fóruns anuais ampliados nos Estados, nos Municípios, nos Distritos e nas Regiões, para avaliar o processo de implantação do SUS, o cumprimento das deliberações das últimas Conferências e propor temáticas pertinentes para as próximas. O caráter deliberativo e o poder fiscalizador dos Conselhos de Saúde sobre as Ações e Serviços de Saúde devem ser garantidos pelos Gestores do SUS por meio de encaminhamento aos Conselhos de Saúde, para discussão, deliberação e acompanhamento, de todas as propostas relativas à política de saúde (organização, gestão, financiamento, programas, contratos e convênios etc.); homologação e implementação das decisões dos Conselhos de Saúde; livre acesso de todos os Conselheiros de Saúde a todas as informações sobre: produção de serviços, horários de trabalho (especialmente plantões), custos de atendimento, indicadores de saúde, elaboração e implementação Planos de Saúde, metas, propostas, programas, projetos, informações relativas ao saneamento básico e ao meio ambiente, contratos e convênios com a rede privada e filantrópica, implantação de consórcios intermunicipais, orçamento para a saúde e extratos bancários e fluxo de caixa diário das contas dos Fundos de Saúde, auditorias

e fiscalizações ou qualquer outra informação solicitada pelos Conselheiros de Saúde. A sonegação de informações deve implicar crime de responsabilidade.

Tais recomendações e deliberações decorrem da constatação de que o sistema de saúde passa por uma fase crítica, marcada pela ineficácia global permeada por algumas “ilhas de excelência”, evidenciando as contradições da sociedade brasileira. A “mitificação” do controle social, ademais, é vista como um dos sintomas desta crise, à medida que a participação nos Conselhos de Saúde, conforme estipulado na Constituição Federal e na Lei nº 8.080, não supera as distorções do sistema de representação, em que os setores com maior poder ou capacidade de articulação se fazem representar, mas que isto garanta a democratização da participação ou a sua qualidade. Ademais, os Conselhos Nacional e Estaduais de Saúde são excessivamente dependentes do poder público, que financia a sua atuação, sem ter real autonomia para sua autoconvocação.

Esta participação envolve, porém, a compreensão e domínio, por parte dos participantes, do processo em que estão inseridos, para que não ocorram relações de dominação ou predomínio de um grupo sobre os demais, ou para que a falta de senso crítico transforme a participação em simples “adestramento” ou permita que a mobilização seja manobrada e desviada na direção de interesses egoístas (Tenório e Rozenburg, 1997, p. 103). Isso requer, é certo, acesso pleno à informação e investimentos continuados em educação e formação dos atores sociais, como insumos indispensáveis à valorização dos espaços decisórios conquistados e abertos à participação da cidadania.

Ampliar a participação, porém, é também um processo político, e enfrenta obstáculos significativos. Segundo Motta (*apud* Cavalcanti e Cavalcanti, 1998), entre estes obstáculos destacam-se os fortes traços de uma sociedade tradicional ainda presentes no Estado brasileiro, os conflitos com a superposição de poder, em que as divergências de interesse dos órgãos públicos representados nos colegiados constituem matéria constante de debate, a concorrência com as estruturas preexistentes, uma vez que os colegiados assumem algumas funções executivas dos órgãos nele representados, a tendência de o poder decisório ser deslocado constantemente para cima, na tentativa de solucionar os conflitos e, por fim, o despreparo dos dirigentes públicos para lidar com as tensões decorrentes de uma situação em que novos objetivos e funções decorrentes do processo descentralizado e participativo, conflitam com os já estabelecidos, afetando a estrutura do poder burocrático e os inter-relacionamentos institucionais internos e externos por este delineados.

### **O Orçamento Participativo como instrumento de controle social**

As experiências de Orçamento Participativo mostram que é possível avançar rumo a uma gestão pública mais transparente e democrática, sem que seja preciso privatizar o aparelho estatal ou abrir mão do papel do Estado na provisão de bens e serviços de interesse da sociedade. Nesse item, refere-se às experiências de algumas

cidades e Estados brasileiros, como Porto Alegre<sup>50</sup>, Belém e outras, e no Rio Grande do Sul, em 1999, além do programa Porto Alegre Mais, iniciado em 1993<sup>51</sup>, e os Conselhos de Representantes<sup>52</sup>, permitindo a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa como parte de um novo desenho de relações entre Executivo, Legislativo e a sociedade civil e o exercício do controle e fiscalização das ações de governo em nível local.

Quanto ao Orçamento Participativo, a participação social na gestão pública, desde a fase de elaboração dos planos e orçamentos públicos, até a fase de implementação e avaliação das políticas públicas, é uma forma de resgate e ampliação da cidadania por meio da democracia direta que vem sendo disseminada, no âmbito municipal, em vários estados brasileiros. As iniciativas implementadas têm sido exemplos debatidos e recomendados por instituições estrangeiras, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, em face de seus inequívocos méritos.

Conforme afirma João Freitas de Castro Chaves (2001, p. 35), ao analisar o orçamento participativo implementado em Porto Alegre,

“a participação popular nas decisões governamentais representa o que há de mais moderno na política brasileira, infestada de vícios tecnicistas e anti-democráticos. O OP mostrou ser possível inserir a população diretamente nas discussões, para que esta construa a gestão juntamente com seus representantes legítimos.”

Identifica, na experiência, a idéia de democracia direta, propugnada por Rousseau e nunca realmente implantada nos chamados Estados Democráticos de Direito: “no Orçamento Participativo, o povo está no centro dos debates, participa até as últimas instâncias da elaboração e execução das leis orçamentárias e de planejamento.”

Mais de cento e trinta municípios adotam, hoje, no Brasil, o Orçamento Participativo, sem que isso implique algum matiz partidário ou ideológico, demonstrando a efetividade dessa tendência. Importantes Estados brasileiros, como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais<sup>53</sup>, avançam na mesma direção. Na América Latina, a experiência vai sendo disseminada, em países como Uruguai, Argentina, Colômbia, México, Cuba, e Paraguai. Nos EUA, a experiência da cidade de Escondido, na Califórnia, é considerada paradigmática<sup>54</sup>. Na Europa, Espanha, Itália,

<sup>50</sup> Sobre esta experiência, ver Vieira Junior (1997), Genro e Souza (1998) e Kliksberg (1998).

<sup>51</sup> Este programa, iniciado no Governo Tarso Genro (1993-1996), diferencia-se por envolver a participação popular no planejamento estratégico do município, em quatro eixos temáticos básico (reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transportes, desenvolvimento econômico e financiamento da cidade). Sobre essa experiência, ver Moura (1997) e Fedozzi (1999).

<sup>52</sup> Sobre a forma de organização e atuação destes Conselhos ver Caccia Bava (2001).

<sup>53</sup> Sobre a implementação do Orçamento Participativo em Minas Gerais ver Pôssa (1999).

<sup>54</sup> Ver BORSTH, Linda. Encuentros: Where North meets South. Disponível em <http://www.iaf.gov/pubs/v21n1artcls/art7.htm> em: 16 nov. 2001.

Portugal e França têm buscado, na experiência brasileira, subsídios para ampliar a democracia participativa em suas fronteiras. Instituições como o Banco Mundial têm recomendado a sua adoção como um mecanismo de controle sobre os recursos públicos (Fedozzi, 1998a).

Na esfera municipal, a experiência porto-alegrense, implantada desde 1989, tornou-se uma referência internacional, e é considerada, pela sua extensão, sem equivalente no mundo. O sucesso da implementação do OP, enfrentando inúmeras resistências de setores conservadores, se reflete na aprovação de 80% da população de Porto Alegre e na redução dos espaços para o clientelismo e a corrupção, associada ao alto grau de transparência no processo decisório e ao nível elevado de participação direta de cidadãos no processo orçamentário (cerca de vinte mil pessoas) por ele proporcionado.

Segundo Fedozzi (1998a), o orçamento participativo é uma modalidade de gestão pública baseada na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais, consistindo numa estratégia para a instituição da cidadania no Brasil. As vantagens práticas do OP estariam concentradas na racionalidade do processo de orçamentação, com resultados superiores às técnicas convencionais, que resultam via de regra em orçamentos formalistas, que não correspondem às decisões reais tomadas pelos governantes<sup>55</sup>. Ao contrário, o OP representaria um efetivo compromisso com a execução, que não resulta de processos de barganha nem tampouco de relações clientelistas ou fisiológicas. Para Fedozzi, a dinâmica do OP “engendra a constituição de uma esfera pública que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes”, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal e privada dos recursos públicos como para a troca de favores que caracteriza o clientelismo, uma vez que é orientado por critérios de justiça distributiva e resulta do confronto de demandas particulares entre si e entre elas e as de sentido mais universal, preservando o interesse público enquanto conteúdo da gestão sócio-estatal e princípio delimitador da *res publica*.

Como se vê, a experiência brasileira segue uma tendência observada em países que adotaram os princípios de reforma do Estado associadas à *Nova Gerência Pública*, como Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Ainda que se caminhe, timidamente, no sentido de dar voz e visibilidade aos segmentos sociais atendidos pelas políticas, têm pecado, segundo especialistas, pelo fato de - propugnando pela implantação de novos paradigmas de gestão pública, com enfoque no cidadão-usuário,

---

<sup>55</sup> Na esfera federal, o enorme poder concentrado nas mãos do Executivo torna ainda mais crítica essa situação. Inúmeros parlamentares, ao apreciar a proposta orçamentária para o exercício seguinte, formulam emendas que, aprovadas, dependem da discricionariedade do Poder Executivo para sua implementação. E, na prática, muitas delas acabam não sendo executadas, inclusive por força de remanejamentos de recursos para a cobertura de despesas definidas à revelia do Congresso Nacional, na forma de créditos suplementares autorizados pela própria Lei Orçamentária anual.

na descentralização administrativa e na utilização de indicadores de desempenho - haverem dado pouca ou nenhuma ênfase à capacidade estratégica e ao profissionalismo dos aparatos públicos, especialmente nos níveis estratégicos de governo (Méndez, 1996, p. 55).

Se, por um lado, estas reformas têm enfatizado a necessidade de flexibilizar a administração pública, por outro, não têm contemplado a necessidade de assegurar a coordenação e a capacidade de gestão, o que acaba por comprometer os seus resultados, numa demonstração cabal de que o problema não encontrou ainda alternativa viável para sua solução, senão a qualificação dos quadros do serviço público sob uma nova ótica, que valorize os espaços democráticos e a participação da cidadania na formulação das políticas públicas e sua avaliação.

Trata-se, portanto, de uma fase de transição, em que um novo modelo de organização estatal tenta suplantar - ainda que sem alteração substancial da natureza da administração indireta - o que foi implantado nos últimos 60 anos. Segundo Shepherd e Valencia (1996, p.104)

*“para combater a ineficiência e a inflexibilidade associadas ao modelo de administração pública tradicional, alguns países estão experimentando introduzir conceitos de mercado e competição em áreas tradicionais da administração pública, especificamente para criar mecanismos baseados naqueles conceitos que permitam aos gerentes maior liberdade para administrar. Outros estão atacando o mesmo problema de uma forma mais evolutiva, conservando uma parte maior da estrutura hierárquica tradicional”.*

No mesmo sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado identifica como estratégia essencial à reforma do aparelho do Estado “reforçar o Núcleo Estratégico e ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos”, servidores “identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão” (Bresser Pereira, 1996a). No Núcleo de Atividades Exclusivas, é apontada a necessidade de “substituir a administração pública burocrática, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada” (Plano Diretor, p. 58), e o fortalecimento das práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas “viabilizando o controle social das mesmas”.

Sem desmerecer a contribuição da avaliação de desempenho para o aperfeiçoamento da ação dos entes da Administração Pública e para a ampliação da *accountability* e do controle social, uma questão a ser respondida, ao se analisar este processo, é se realmente se faz necessário tornar o setor público estatal mais próximo do setor privado, para que ele possa ser mais eficiente, e até que ponto são verdadeiras as constatações de que existe uma atávica tendência à ineficiência,

decorrente da rigidez dos procedimentos e da incapacidade gerencial das organizações estatais<sup>56</sup>.

No atual processo de discussão da reforma do aparelho do Estado, esta concepção tem sido ponto de partida. Com isso, deslegitima-se, também no discurso governamental, a atuação do Estado, o que conduz à elaboração de alternativas que resultam na aproximação entre setor público e setor privado, e ou mesmo a abertura a instituições privadas para que assumam atribuições antes a cargo do Estado. Associa-se, então, à forma de propriedade pública um grau menor de eficiência, que somente pode ser elevado mediante a sua transformação em propriedade privada ou *pública não estatal*.

Qualquer análise isenta da Administração Pública conduz à conclusão de que as diferenças entre setor público e setor privado são insuperáveis, no Estado Democrático de Direito. Imaginar, simplificando a abordagem, que a Administração Pública possa submeter-se a regras iguais às do setor privado, é desconhecer a própria natureza dos valores e recompensas associados à gestão estatal. O Estado é instrumento a serviço da sociedade, e deve ser gerido tendo em vista o bem comum, e por isso se submete a condicionamentos e limitações. No caso do Estado Social Democrático de Direito, quando estão em jogo ações destinadas à implementação de um estado de bem-estar, à satisfação das necessidades básicas da sociedade e implementação da justiça social, diferentemente do Estado Clássico ou do *Estado Gendarme*, a situação é bem mais complexa. Toda e qualquer tentativa de avaliar as ações empreendidas por este Estado deve levar estas peculiaridades em consideração; mais seriamente ainda devem ser consideradas estas peculiaridades, caso a intenção da avaliação seja tornar o governo transparente e prestar contas à sociedade.

### **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência nos Programas Governamentais do Governo Federal**

A avaliação de desempenho e o contrato de gestão, como se conclui da abordagem até aqui realizada, podem trazer importantes e úteis contribuições para o aperfeiçoamento da gestão estatal, contribuindo para o aumento do controle social e da transparência na Administração Pública.

Contudo, é forçoso salientar que estes instrumentos não devem ser substitutivos da relação hierárquica, necessária num ambiente político como é a Administração Pública, nem tampouco servir de instrumento para que se proceda a uma ampla “feudalização” dos espaços de poder. Diversos estudos (Vishwanath e Kaufmann, 1999; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón, 1999) vêm demonstrando que, embora ainda seja necessária pesquisa para mensurar e entender o impacto do aumento

<sup>56</sup> A este respeito, Kliksberg (1992:38-39) demonstra, com grande propriedade, a “falácia da incapacidade congênita” da Administração Pública. Segundo este respeitado estudioso, a falsa premissa de que o setor público é intrinsecamente ineficiente gera o que chama de “debate-ardil” e substitui a problemática real, que é a de definir como o Estado poderá se tornar eficiente.

da transparência em determinadas áreas (mercado financeiro, por exemplo), pode-se afirmar que é desejável que os países adotem meios práticos de garantir o acesso às informações públicas, tais como a instituição de consistentes práticas contábeis e de auditoria, apresentação freqüente de relatórios, melhoria dos sistemas de tecnologia da informação e aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão institucional.

Ao considerar os mecanismos que garantem a transparência e o controle social como integrantes do conjunto de capacidades que compõem a governabilidade e a governança, pode-se dizer, sem dúvida, que existe uma forte relação causal (baseada em forte significância encontrada nas correlações estatísticas entre as variáveis) entre melhor governança e melhor desempenho das instituições públicas (e do governo como um todo). Em um estudo comparativo realizado em mais de 150 países com apoio do Banco Mundial, Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) comprovaram esta relação, após construírem um sistema com mais de 300 tipos de indicadores de governança, agregados em seis índices: voz e *accountability*, instabilidade política e violência, efetividade do governo, carga regulatória, império da lei e corrupção. Em que pese serem ainda muito imprecisas, as categorias se mostraram úteis para comparar os resultados obtidos por diversos governos: os testes estatísticos das hipóteses mostraram que, quanto melhores forem os indicadores de governança, melhores serão os indicadores socioeconômicos mais importantes (renda per capita, mortalidade infantil, taxa de alfabetização, por exemplo).

Notadamente, a transparência por si só não garante esta melhoria de desempenho, tendo de ser acompanhada por mecanismos que a tornem efetiva. Para que se evitem as tendências disfuncionais da Administração, portanto, é requisito essencial que a sociedade seja convidada a participar da gestão destes contratos e da própria avaliação do desempenho das instituições públicas, de modo a assegurar o controle social e externo da gestão estatal e a satisfação dos interesses dos usuários.

Todavia, não se pode compactuar com propostas que visem jogar sobre as costas do servidor e da sociedade o ônus da má gestão estatal. A contratualização da Administração Pública, pedra de toque da chamada “administração gerencial”, pode ser utilizada como mecanismo de planejamento e avaliação de desempenho das organizações públicas, e com mais facilidade naquelas atividades cuja natureza econômica permita que estes instrumentos sejam implementados sem riscos para a efetividade das políticas públicas.

Trata-se, sem dúvida, de uma *mudança de paradigma*, onde o diagnóstico que sustenta as reformas aponta para uma “excessiva rigidez” das normas e princípios constitucionais, os quais seriam “incompatíveis” com a gestão eficiente do Estado na modernidade. A este respeito, a visão de Catalá (1996b, p. 23-44) é ilustrativa das novas concepções, contaminadas pelo gerencialismo. O déficit de legitimidade das Administrações Públicas requer uma orientação mais clara para a eficácia e eficiência, o que acarreta uma “crise” do Direito Administrativo e um conflito entre suas concepções limitadoras e o grau de liberdade requerido pela busca da eficiência. Para renomados autores, sendo o regime jurídico administrativo um “bloqueio dos processos de racionalização gerencial”, calcado na antidiscrecionalidade, ele enrijece

a prática administrativa e se torna um obstáculo à inovação, “obstruindo a introdução de uma cultura empresarial” (Catalá, 1996b, p. 28).

Deste conflito entre Direito e Gerenciamento deverá resultar uma síntese, capaz de assegurar, em contrapartida à flexibilização, maiores espaços de participação dos interessados na gestão, melhores instrumentos de controle de gestão e avaliação de programas e *responsabilização*, sem que se abra mão do controle judicial sobre a Administração Pública (Catalá, 1996b, p. 39). Mas, como aponta Deleon (1998, p. 539), via de regra o incremento da flexibilidade tem acarretado uma redução na *accountability*, o que coloca, desde já, em cheque a possibilidade de que se possa conciliar ambos os requisitos, a menos que seja, efetivamente, alcançado o objetivo de desenvolver-se novas formas de controle adequados às novas práticas gerenciais que o gerencialismo introduz em segmentos cada vez mais extensos da Administração.

Neste contexto, a adoção de um sistema de indicadores de gestão, que avalie permanentemente a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados à comunidade tem um enorme potencial como ferramenta para melhorar a gestão pública. As organizações públicas devem cumprir seus objetivos ao menor custo possível e definir critérios de eficiência na avaliação dos resultados. Longe de se descuidar da missão a cumprir, isto contribui para o reforço do objetivo de alcançar a máxima eficiência no uso dos recursos fiscais.

A utilização de indicadores de desempenho nas instituições públicas apresenta algumas vantagens. Do ponto de vista organizacional,

Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos.

Induz um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da organização, sua estrutura e seus objetivos prioritários.

Apóia o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo.

Melhora a coordenação da organização com seus dirigentes, estendendo o processo até a discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos com estes.

Apóia a introdução de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Gera maior grau de confiabilidade da gestão institucional, permitindo eliminar trâmites desnecessários neste novo contexto.

Do ponto de vista do gestor público, por sua vez:

Melhora o processo decisório: oferece aos gestores públicos a informação necessária para bem desempenhar suas funções de controle da máquina.

Permite a avaliação do desempenho da gestão: “liga” o desempenho individual (de secretários ou responsáveis por projetos) ao desempenho organizacional e aos aspectos de gestão de pessoas, além de motivar os funcionários.

Possibilita a responsabilização dos gestores a cargo dos projetos.

**Viabiliza a participação dos cidadãos:** relatórios periódicos e transparentes do desempenho da gestão podem estimular o público a ter mais interesse pelos serviços públicos oferecidos pelas diferentes esferas e níveis de governo, além de encorajar os funcionários públicos a prestar serviços de melhor qualidade.

Dá maior objetividade ao discurso cívico: torna as deliberações públicas sobre a oferta dos serviços públicos mais objetivas, baseadas em fatos e mais específicas.

Um dos elementos indispensáveis para que estes níveis de eficiência sejam alcançados sem que sejam sacrificados os interesses diretos da coletividade na prestação de serviços e acesso aos bens públicos é desenvolver e ampliar os espaços de participação social na gestão pública.

Para a construção de um Estado mais transparente, Alessandro Ferreira Yazigi (1999) ressalta a necessidade de uma cultura e de uma atitude de governantes e governados que favoreça e impulse, assim como de determinações legais que tornem exigível e traduzam este conceito em um direito cidadão e uma obrigação estatal:

*“Si por transparencia entendemos el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas, se hace posible distinguir dos tipos de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva. a) Transparencia activa: Consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etc., y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro. Así, por ejemplo, las metas definidas y explicitadas para el año 98 debiesen permitir su cotejo con los resultados expuestos en el informe del año 99.*

*A los efectos positivos que surgen del sólo hecho de obligar al Estado a poner por escrito sus compromisos de desempeño, así como sus datos y cifras más relevantes, se agrega la posibilidad cierta de que la sociedad evalúe, no sólo la información que se publique, sino el modo en que los datos evolucionan en el tiempo. Es cierto que la corrupción no se detecta por medio de informes que preparen y publiquen los propios corruptibles. No obstante, que duda cabe que por esta vía se satisface y alimenta la conciencia crecientemente vigilante de una sociedad así mejor dotada para exigir de los funcionarios públicos lo que la propia sociedad*

*considere que debe exigir. La ética pública, concepto que excede la mera ausencia de corrupción grosera, se fortalece y hace exigible en el marco de una cultura social que reconoce y ejerce sus derechos frente al Estado, previo conocimiento y evaluación de cómo el Estado responde a la gente.*

*La transparencia activa es un instrumento central de la modernización del Estado, en cuanto explicita compromisos susceptibles de ser reclamados posteriormente como derechos sociales. Mucho se ha avanzado en este sentido durante Los últimos años. En efecto, mediante instructivo presidencial se ha establecido la obligación de los servicios públicos de publicar sus memorias y balances institucionales. De igual modo, se ha hecho exigible el levantamiento de una pagina web por cada servicio público en la que se exponga información de interés para los usuarios que, a su vez, facilite el control social de la administración. A la fecha, esta instrucción presidencial ha sido cumplida por el 70% de los organismos públicos del país.*

*b) La transparencia pasiva: Este concepto denota la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, etc.).*

*La regla general debe ser el libre acceso, y la excepción el secreto. Esta excepción sólo puede tener amparo en ley previa que defina ciertas causales de denegación de información. Asimismo, deben los ciudadanos tener la posibilidad de cuestionar judicialmente la denegación de acceso que la Administración fundamente en razón de alguna causal legal.*

*Hasta hoy, y pese a los avances reseñados, la información que obra en poder de los órganos estatales no está sujeta a un régimen normativo que distinga con claridad entre aquello que debe ser activamente informado a la gente (transparencia activa), aquello que debe estar disponible para quien lo solicite (transparencia pasiva), y, finalmente, aquello que debe mantenerse, temporal o definitivamente al margen del conocimiento público.*

*(...)*

*Sustraer del capricho o discrecionalidad de un funcionario el acceso ciudadano a la información generada o detentada por el Estado es, ciertamente, un acto de ciudadanía, de fortalecimiento*

*democrático. Es un instrumento claro de control social, es un acto de fe en las personas y en la conveniencia de abrir las puertas del Estado. Una vez vencidas las naturales resistencias opuestas por quienes pretenden mantener las barreras entre lo que saben las personas y lo que pasa en el Estado, las sociedades que avancen por el camino de la transparencia disfrutarán de las ventajas de haber afianzado la democracia en donde ella tiene realmente sus cimientos: el conocimiento, poder y participación de los ciudadanos.”*

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou, a partir de propostas do Partido dos Trabalhadores e do Partido Democrático Trabalhista oferecidas à Comissão Especial que apreciou a matéria na Câmara dos Deputados<sup>57</sup>, importantes orientações, na forma do § 3º do art. 37:

*Art. 37. ....*

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública*<sup>58</sup>.

Cabe à lei, assim, assegurar a participação do usuário, especialmente mediante o acesso às informações e à avaliação periódica, externa, da qualidade dos serviços. Embora não tenha sido ao final acolhida a proposta de que fosse assegurada a “audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetem e sua atuação em colegiados, cujas decisões lhes digam respeito”, contemplada pelo Relator no Substitutivo votado pela Câmara dos Deputados, é indispensável avançar na instituição destes mecanismos de participação social. Somente através dessa participação se poderá evitar ou contornar efeitos perversos do processo de transferência para o setor privado de atividades a cargo do Estado, ou impedir que a implementação da administração gerencial produza uma administração pública descontrolada.

<sup>57</sup> Ver Vieira Junior (1997).

<sup>58</sup> Conforme registra Santos (1997b:257), a proposta de emenda constitucional previa, inclusive, a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetassem e sua atuação em colegiados cujas decisões lhes dissessem respeito (redação dada pela Comissão Especial ao § 1º do art. 37). Essa garantia, no entanto, foi suprimida em plenário, mediante destaque de votação em separado apresentado pelos Líderes dos principais partidos de sustentação ao governo FHC ( PMDB, PFL e PSDB).

Embora o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado tenha sido extinto (o que deu um novo viés ao processo de “reforma”, talvez tornando até menos criteriosa a implementação de medidas de ajuste), a discussão sobre o projeto não tenha sido concluída no âmbito do Poder Executivo, e tampouco tenha sido por ele encaminhada ao Congresso Nacional, o tema permanece figurando no discurso governamental.

Mas a assunção da implantação da “reforma” pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, agora mediante a atuação da Secretaria de Gestão, parecer estar associada a uma mudança neste discurso: não mais se fala em “Plano Diretor” ou “Reforma do Aparelho do Estado”, mas em “Agenda de Gestão de Estado” e “Novo Modelo de Gestão do Estado”, estando este subordinado àquela<sup>59</sup>.

Segundo o novo discurso, o grande desafio da Agenda de Gestão de Estado é “transformar a atual cultura burocrática em uma administração orientada para os resultados esperados pela população”, por meio de uma “nova divisão de trabalho entre poder público e sociedade”, em que o setor público terá “responsabilidades ainda maiores no campo social e nas parcerias com o setor produtivo que o sustenta”.

Reciclando as concepções já adotadas pelo Plano Diretor, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assume a variável participação social, mas enfatiza a busca da eficiência econômica do Estado, que deverá observar princípios já identificados no âmbito da análise da administração gerencial:

Prioridade para o cidadão, que significa “orientar toda a gestão para o atendimento ao cliente-cidadão”.

Desburocratização, que implica em “eliminar procedimentos para diminuir a distância entre o início de qualquer atividade e os resultados que ela deve produzir”.

Descentralização entre os diferentes níveis hierárquicos de uma mesma instância de governo; de uma esfera de governo para outra; e do setor público para as organizações da sociedade.

Surge, porém, com maior ênfase a preocupação com a formação de parcerias com o setor privado e as organizações sociais para ampliar a participação e os recursos como meios para atingir resultados. Agrega-se a noção de “transparência”, ou seja, produzir, organizar, sistematizar e divulgar, de modo rotineiro, os atos, o uso de recursos e os resultados das ações do governo, e a responsabilização, por meio da criação de mecanismos de avaliação e responsabilização por resultados de acordo com os padrões de produtividade e qualidade. Surge também, como princípio, o profissionalismo, que implica adequar o perfil do quadro de servidores, mediante treinamento orientado para atingir metas de produtividade e qualidade no desenvolvimento dos programas, e a motivação, para que sejam sensibilizados e

<sup>59</sup> Segundo Gilberto Guerzoni, em entrevista do Jornal do Auditor Fiscal em novembro de 1999, a saída do Ministro Bresser e sua equipe da área de administração transformou em letra morta o Plano Diretor, que era o projeto estratégico do governo para o setor. Para Guerzoni, não existe mais política para a área de administração pública na União, mas sim um conjunto de iniciativas confusas e erráticas visando à redução de despesas a qualquer custo.

mobilizados os servidores públicos para que se tornem agentes ativos da transformação da gestão do Estado.

Ao mesmo tempo, insere-se a competição, por meio de mecanismos que permitam o uso de critérios de mercado e do conceito de cliente-fornecedor interno, na gestão dos programas, como forma de melhorar a qualidade do gasto e orientar a contratação de serviços externos, e o uso das tecnologias da informação para o atendimento ao público, a fim de melhorar o desempenho gerencial dos programas e reduzir custos e tempo dos procedimentos. Simultaneamente, enfatiza-se o atendimento integrado ao cidadão, para disponibilizar os serviços de atendimento ao público de natureza administrativa e disseminar, em parceria com os demais Ministérios e destes com as administrações estaduais, a implantação de sistemas de atendimento integrado ao cidadão.

Finalmente, insere-se na retórica reformista a contabilidade gerencial, de modo a permitir a redução de custos e desperdícios, inclusive como um dos critérios de avaliação de desempenho, e a capacitação gerencial, mediante o estímulo ao aperfeiçoamento contínuo dos responsáveis pela realização das ações do governo.

Entre a retórica e a prática, porém, a distância é muito longa.

Se é fato, como afirma Bresser Pereira(1997a), que a reforma do Estado dos anos 90 “é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada”, exigindo a participação ativa dos cidadãos, é imprescindível que sejam criados e institucionalizados mecanismos que permitam esta participação. Para tanto, devem ser criados canais para a participação da sociedade na gestão pública viabilizando o controle social do Estado, através da participação de usuários, funcionários e da cidadania em geral na gestão das políticas e serviços públicos, viabilizando a negociação transparente, pública, das prioridades e ações centrais de governo. Como afirma Tarso Genro (1996:5-9), deve-se procurar extinguir a separação burocrática que existe entre Estado e Sociedade, o que só pode realizar-se por mecanismos que emergem da sociedade civil, capazes de alimentar cada vez mais sua autonomia, através de formas diretas de controle, combinadas com o Estado de Direito: “A reforma do Estado só é viável e verdadeiramente moderna se for uma reforma na relação Estado-sociedade, ou seja, se for uma reforma do Estado também concebida com uma reforma social.”

É preciso, também, considerar, como alerta Diniz (1995), a ausência, no Brasil, de condições de exercício pleno da cidadania, dado o alto grau de exclusão social da população, em que mais de 30 milhões de cidadãos vivem abaixo da linha da miséria, e onde os indicadores sociais apontam uma concentração de renda que nos coloca como o 4º pior país do mundo em termos de desigualdade, e onde uma larga parcela da população vive sob condições de destituição social e política, sequer tendo acesso à ordem legal e ao exercício de direitos. Fedozzi (1998a) agrega a essa análise o fato de que o cunho patrimonialista caracterizador do Estado brasileiro impõe sérios obstáculos estruturais à cidadania, uma vez que esta exige condições político-institucionais frontalmente contrárias às daquele, principalmente o exercício impessoal do poder e o respeito ao contrato social. É preciso, então, produzir-se novas relações

institucionais e sociais que promovam o deslocamento, o bloqueio e a substituição das práticas patrimonialistas no exercício do poder, e a criação de esferas públicas de mediação institucional e de regulação democrática da utilização dos recursos públicos, o que requer uma mudança estrutural na sociedade brasileira.

Ainda assim, esta reforma deve incidir sobre a forma de gestão do Estado, o que acaba por exigir a superação do sistema representativo, que se mostra crescentemente insuficiente para realizar o caráter funcional do Estado e sua legitimação (Soares, 1996), de modo a resgatar a sede primeira do próprio poder estatal, que é a cidadania, superando-se os limites formais da democracia representativa. Além disso, conforme afirma Kliksberg (1998, p. 40),

*“em matéria del buen funcionamiento del programa, y de la prevencion de la corrupción, el aporte de la participación comunitária organizada puede ser insubstituible. El control social obligará a la transparencia permanente, significará un seguro contra desvíos, permitirá tener idea a tiempo de desarrollos indeseables a efectos de actuar sobre los mismos.*

*Finalmente, los jueces mas indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios. Las metodologías modernas de evaluación participativa, y de investigación acción permiten que la comunicad de modo orgánico indique resultados efectivamente obtenidos, deficiencias, efectos inesperados favorables y desfavorables, y elementos claves para diseños futuros.”*

Evidentemente, há custos intrínsecos a esta mudança, entre os quais o surgimento de conflitos de interesse, a geração de expectativas, a influência de grupos de pressão organizados, e a própria dificuldade de identificar-se os representantes *legítimos* da comunidade no processo. Como salientam Tenório e Rozenburg (1997, p. 102), é necessário separar o joio do trigo, distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação entre Estado-sociedade da simples cooptação ou da pseudoparticipação. Além disso, como alerta Dowbor (1998, p. 50),

*“Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao ‘espaço local’, na linha poética de um ‘small is beautiful’ generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses, e comunidades organizadas para gerir o nosso dia a dia. Este ‘tripé’ de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como ‘democracia participativa’, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.”*

Um exemplo desta situação é a constante no artigo 10 da CF: embora esteja assegurada aos trabalhadores e empregadores a participação nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto

de discussão e deliberação, muito pouco foi feito para tornar efetivo o mandamento constitucional, sendo exceções avanços registrados, por exemplo, na gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio do seu Conselho Deliberativo. Já na aplicação do art. 194, parágrafo único, inciso VII da CF, que prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, embora tenha sido produzida uma legislação específica para assegurar esta participação, o Poder Público resistiu a ela de todas as formas possíveis, justificando esta resistência na necessidade de controle dos gastos com a previdência e assistência social. No âmbito do Sistema Único de Saúde, a diretriz constitucional contida no art. 198, inciso III, que fixa como diretriz para a organização do sistema a “participação da comunidade” materializou-se na criação de organismos colegiados com poderes deliberativos, a serem descritos adiante.

### **Participação e controle social na Emenda Constitucional nº 19/98**

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu-se na Carta Constitucional brasileira comando no § 3º do art. 37, que prevê que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública”.

A mesma emenda constitucional fixou prazo de cento e oitenta dias para o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar regulamentando o artigo 163 da Constituição, mas a proposição enviada, além de regulamentar parte deste artigo, regulamentou em parte também o artigo 165, § 9º da CF, que remete à lei complementar dispor, dentre outras, sobre a elaboração da lei orçamentária anual.

Neste contexto foi editada a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 48 prevê importantes instrumentos de transparência da gestão fiscal. São estes instrumentos os planos, os orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Em seu parágrafo único, define o artigo 48 que 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.

Apesar destes avanços formais, inexistem ainda, na esfera federal, qualquer disposição legal ou regulamentar que assegure aos cidadãos, por meio de participação direta, a possibilidade de interagirem com o Poder Público durante a fase de elaboração e discussão do Orçamento Geral da União. Os princípios constitucionais e o fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal dependem de regulamentação, sem o que permanecerão letra morta, convalidando-se, pela omissão dos Poderes, a sua inefetividade.

Conforme alerta o Prof. Simon Schwartzmann, as formas tradicionais de representação democrática apresentam dois problemas: um é a corrupção, e o outro é o das dificuldades inerentes ao próprio modelo político de representação

democrática. Neste último caso, estão presentes as próprias limitações do sistema democrático dentre a quais a tendência à oligarquização dos regimes políticos burocratizados, e os problemas de racionalidade substantiva, próprios do *welfare state*, que requerem, presumivelmente, formas de relacionamento mais direto entre governo e cidadania, sem que isso represente o esvaziamento dos sistemas representativos tradicionais. O orçamento participativo, assim, é um mecanismo de organização política de tipo pós-democrático, ou seja, que permite superar as limitações inerentes aos formatos democráticos usuais, é uma nova fronteira a ser desbravada.

Via de regra se coloca como argumento contrário a esta democratização a grande dificuldade, ou impossibilidade, de se estabelecer a nível estadual ou federal, o orçamento participativo. Mas esta dificuldade há de ser superada por meio da regulamentação competente, da experimentação e do uso de experiências anteriores exitosas.

Para superar esta dificuldade, foi apresentado à Câmara dos Deputados, em abril de 2001, pelo Deputado Walter Pinheiro (PT-BA), projeto de lei complementar, visando assegurar a participação social na elaboração do Orçamento Público Federal, por meio de órgãos colegiados, não integrantes da Administração Pública, destinados a regular e implementar a participação popular no processo de elaboração dos planos e orçamentos públicos. Propunha a iniciativa a criação de um Conselho Nacional de Orçamento Federal e Conselhos Estaduais de Orçamento Federal, além de Conselhos Municipais de Orçamento Federal em cidades com mais de 50 mil habitantes, para elaborar a proposta de orçamento federal. Entre os princípios para a sua operação, propunha o da participação universal e direta do cidadão, ou mediante representantes eleitos e entidades representativas da sociedade civil, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade, credo, renda, grau de instrução, profissão ou filiação partidária; o do amplo acesso às informações sobre atos de governo, as finanças da União e sobre a sua execução orçamentária e financeira, ressalvado o disposto no art. 5º, X e XXXIII da Constituição Federal; a participação em todas as etapas de formulação dos projetos de lei do plano plurianual e dos orçamentos anuais, na esfera do Poder Executivo da União; a auto-regulamentação da participação dos representantes da sociedade civil, pelos órgãos para tanto instituídos; e a prestação de contas e avaliação da execução dos orçamentos públicos. A participação popular na formulação dos projetos de lei do plano plurianual e dos orçamentos anuais, na esfera do Poder Executivo da União, dar-se-ia mediante a realização de reuniões e audiências públicas, em caráter municipal, estadual ou regional e nacional, com a participação de representantes credenciados do Poder Executivo; a iniciativa popular na apresentação de propostas; a participação de delegados eleitos, nos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Orçamento Federal; a participação de representantes de entidades representativas da sociedade civil, definida em regulamento, a ser baixado pelos Conselhos; e a proposição de diretrizes, metas e prioridades.

A fim de assegurar o assessoramento técnico indispensável, atribui-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a responsabilidade de secretariar

os conselhos. A participação popular dar-se-á por meio de reuniões e de Plenárias Municipais e Estaduais, às quais caberia eleger Representantes para compor os Conselhos Estaduais e Nacional de Orçamento Federal, sistematizar e definir as prioridades e hierarquia dos investimentos, programas, projetos e atividades a serem incluídos nos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual. O Conselho Nacional de Orçamento Federal teria a responsabilidade de harmonizar, sistematizar e consolidar as propostas encaminhadas pelas Plenárias Municipais e Estaduais, bem como deliberar sobre os termos finais da Proposta Orçamentária elaborada pelo Poder Executivo da União a ser enviada ao Congresso Nacional. As propostas deveriam ser encaminhadas ao Presidente da República com antecedência de pelo menos 60 dias do prazo para encaminhamento dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual ao Congresso Nacional. Anualmente, o Poder Executivo prestaria contas à população, nas Assembléias e fóruns temáticos, sobre o cumprimento das deliberações adotadas no ano anterior.

Apesar dos méritos da proposição, a mesma não logrou ser admitida pela Câmara dos Deputados, em virtude de vício de iniciativa. Assim, permanece sem qualquer regulamentação o princípio albergado pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estipula instrumentos de transparência da gestão fiscal:

*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; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes 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. 9º .....*

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.*

*§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.*

*Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:*

*I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;*

*II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;*

*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;*

*IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.*

*§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.*

*§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.”*

Este dispositivo acha-se em vias de ser regulamentado pelo Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, enviado à Câmara dos Deputados pelo Presidente da República em novembro de 2000.

Em seu artigo 1º, o projeto prevê que o Conselho de Gestão Fiscal - CGF, órgão de deliberação coletiva, ficará vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de representantes da União, dos Estados, dos Municípios e de entidades técnicas representativas da sociedade, tendo por finalidade estabelecer as diretrizes gerais para o acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Neste mister, seriam de sua competência harmonizar e coordenar as práticas relativas à gestão fiscal entre todos os entes da Federação; disseminar práticas de eficiência na alocação e execução do gasto público, arrecadação, controle do endividamento e transparência da gestão fiscal; editar normas gerais para consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal; adotar normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros necessários ao controle social; e divulgar análises, estudos e diagnósticos. Poderá também instituir premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal, na forma prevista em regimento interno.

O CGF será composto de quinze membros e respectivos suplentes, sendo seis representantes da União (três do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do

Poder Judiciário e um do Ministério Público da União) e quatro representantes dos Estados, sendo um do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público. Os Municípios teriam dois representantes, sendo um do Poder Executivo e um do Poder Legislativo. A sociedade civil seria representada por cidadãos indicados pelo Conselho Federal de Contabilidade, pelo Conselho Federal de Economia e Conselho Federal de Administração. Os membros terão mandato de dois anos, permitida uma recondução.

As reuniões do Conselho, de caráter deliberativo, ocorrerão ordinariamente a cada quadrimestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação deste ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo mínimo de cinco dias entre a convocação e a realização da reunião, sendo excluído o membro que não comparecer a duas reuniões consecutivas ou a quatro intercaladas. O CGF será presidido por um de seus integrantes, dentre os representantes da União, indicado pelo Presidente da República.

Com o objetivo, igualmente, de regulamentar o comando constitucional do § 3º do art. 37 da CF, o Deputado Marcos Afonso (PT-AC) apresentou importante projeto, ora em tramitação na Câmara dos Deputados (PL nº 2.587, de 2000)<sup>60</sup> dispendo sobre a participação popular e o controle social dos atos de gestão do Poder Público, e disciplinando o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas às finanças públicas.

Segundo a proposta, a participação popular na Administração Pública é prática essencial ao processo democrático e inerente à cidadania, e será viabilizada, facilitada e estimulada pelo Poder Público. Aos cidadãos e suas entidades representativas será assegurado o direito de participação e controle da ação pública, abrangendo as hipóteses de consulta prévia, acompanhamento e avaliação das políticas, programas, projetos ou atividades governamentais. A avaliação social compreende a análise crítica feita pela sociedade civil dos impactos, em termos de benefícios e vantagens sociais, resultantes das ações do Poder Público ou daquelas executadas por particulares com recursos públicos.

Nos termos do art. 2º do Projeto, o controle social abrangerá a gestão da Administração Pública Federal direta e indireta e as ações executadas pela União de forma descentralizada. Consistirá em ação permanente e voluntária exercida por cidadãos, ou por entidades legalmente organizadas e com legitimidade para os representar, visando à supervisão popular plena do uso ou aplicação dos recursos públicos, especialmente quanto à obediência aos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, abrangendo, inclusive, a aplicação das subvenções e renúncia de receitas públicas. A legitimidade das entidades representativas de cidadãos, para fins de controle social, será conferida pelas disposições estatutárias fundadas na democracia, pela comprovação da participação efetiva dos associados ou membros em suas atividades e pela adoção de práticas democráticas e solidárias na sua gestão interna e na

<sup>60</sup> Ver a íntegra do Projeto disponível em <http://www.camara.gov.br/marcosafonso1313/pl2587.htm> em 17.11.2001.

articulação com entidades ou movimentos populares congêneres. Caberá ao Poder Público manter cadastro das entidades da sociedade civil legalmente constituídas e em atividade há pelo menos um ano, para efeito de institucionalização e implementação da consulta prévia, do acompanhamento da execução e da avaliação de programas, projetos ou atividades governamentais.

Em seu artigo 5º, o Projeto assegura a todos o acesso a informações sobre a gestão financeira e operacional necessárias ao acompanhamento e avaliação das ações governamentais, ressalvados apenas os assuntos de caráter sigilosos, assim legalmente definidos. Este direito de acesso abrangeria o acesso aos sistemas informatizados gerenciados pelos Poderes da União, relativos à administração financeira e orçamentária, assim como a outras áreas relevantes ao controle social e aos termos de acordos, contratos, convênios firmados no âmbito do Setor Público ou entre o Setor Público e organizações da sociedade civil, com ou sem fins lucrativos. As autoridades teriam trinta dias para prestar as informações solicitadas pelos cidadãos.

A fim de ampliar o nível de conscientização da sociedade, prevê no art. 7º que os Poderes da União deverão destinar pelo menos vinte por cento dos recursos destinados à publicidade para a realização de campanhas de caráter educativo que visem ampliar e aperfeiçoar a participação popular e comunitária no planejamento, fiscalização e avaliação das ações públicas. O Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União deverão promover ações permanentes visando informar e conscientizar a sociedade sobre a relevância e o alcance da participação popular para a moralização e a racionalização da ação pública e as atribuições legais e constitucionais que ambos possuem nesta área.

A fim de viabilizar a atuação do Tribunal de Contas da União no processo de controle social, prevê a implantação, neste órgão, por meio de resolução, de uma Secretaria Especial para, sob a coordenação de um Ministro do Tribunal, conhecer, processar e encaminhar as denúncias, reclamações e queixas populares, que tenham por objeto a apuração e correção de erros, omissões ou abusos de agentes públicos federais, ou outros gestores abrangidos pela sua jurisdição, considerados incompatíveis com os princípios da Administração Pública, e determinar a instauração de procedimentos para a apuração de ilícitos administrativos, notadamente aqueles que visem ao resguardo dos recursos públicos e dos direitos dos usuários de serviços públicos federais, executados de forma direta, indireta ou descentralizada. Caberá ainda à Secretaria Especial encaminhar as propostas da sociedade civil que tenham por fim o aperfeiçoamento dos serviços públicos em geral, em termos de moralidade e respeito aos direitos do cliente-cidadão, assim como o combate à corrupção. Para tanto, a Secretaria Especial poderá, sem a interveniência do Plenário ou das Câmaras, requerer documentos e informações a qualquer órgão ou instituição sob sua jurisdição, cujo atendimento dar-se-á no prazo de até quinze dias, contados do recebimento oficial da solicitação, ressalvados os casos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; determinar a realização das inspeções, auditorias e fiscalizações que repute necessárias, assinando prazo para a conclusão dos trabalhos;

e requerer providências a qualquer órgão ou instituição competente da Administração Pública Federal, quando a ação necessária não estiver incluída nas atribuições próprias do Tribunal. A Secretaria Especial publicará, trimestralmente, resumo das denúncias que lhe foram apresentadas até 30 dias anteriores à publicação, constando o objeto questionado, o órgão ou entidade gestora, os fatos eventualmente apurados, as providências adotadas, mantendo-se o sigilo relativamente à autoria da denúncia.

Prevê ainda o Projeto que as petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer cidadão contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas recebidas pelas Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas terão relatores designados na reunião posterior ao recebimento, devendo o relatório ser apresentado no prazo de trinta dias. Os relatores poderão requerer providências e informações a qualquer órgão ou instituição do Poder Público, os quais ficam obrigados a atender em caráter de urgência, no prazo máximo de até quinze dias contados do recebimento da solicitação.

A fim de garantir a efetividade dos instrumentos de controle social propostos, estipula o projeto que a sonegação de informações, ou a prestação destas fora dos prazos previstos nesta Lei, e a não adoção tempestiva de providências, assim como o fornecimento de informações falsas ou incompletas, sujeitam os infratores às penas de reclusão de um a quatro anos e multa de 1.000 a 10.000 UFIR, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis. A ação de responsabilização será proposta pelo Ministério Público, por iniciativa própria ou mediante representação do Tribunal de Contas da União, de qualquer das Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas, ou do próprio interessado. Tipifica, ainda, como crime de responsabilidade estas infrações quando cometidas pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador - Geral da República. Em se tratando de servidor público, a sonegação ou o fornecimento de informações falsas ou incompletas, quando necessárias ao exercício do controle social, ou ainda a prestação destas fora dos prazos legalmente previstos, e o descumprimento de providências determinadas pelo Tribunal de Contas da União em processos instaurados para atender as disposições legais relativas ao controle social, constituiriam causa de demissão. As mesmas penas seriam aplicáveis em caso de divulgação de dados e informações relativos à opinião pública, baseados em levantamentos falsos, incorretos ou manipulados com vistas à distorção desta opinião.

Para assegurar a publicidade e transparência dos atos de gestão que envolvam a transferência de recursos federais para os municípios, propõe alteração aos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, a fim de que os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista federais notifiquem da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para Estados, Distrito Federal e Municípios, no prazo de dois dias úteis, contados da data de liberação, além das Câmaras Municipais, também as respectivas Assembleias Legislativas e os deputados federais e senadores dos respectivos Estados e Distrito Federal para os quais os recursos financeiros foram liberados. As entidades privadas contempladas com recursos federais, mediante

ajustes, contratos ou convênios, informarão oficialmente a todos os seus associados e aos beneficiários de suas ações, os valores recebidos e a correspondente destinação prevista.

Prevê, também, que os Poderes da União, em suas diversas interações com os estados, Distrito Federal, municípios e entidades da sociedade civil, deverão estimular a disseminação e ampliação da participação da sociedade local nas definições e nas decisões das políticas públicas, mediante a criação de espaços plurais de interlocução e negociação. Torna obrigatória a inclusão, nos ajustes, contratos ou convênios para repasse de recursos, firmados pelos Poderes da União com estados, Distrito Federal, municípios ou com entidades privadas, da introdução de cláusulas que viabilizem a participação dos cidadãos e das entidades da sociedade civil locais no acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações pactuadas.

No âmbito do Poder Executivo da União, determina que a Secretaria Federal de Controle publique no Diário Oficial da União resumo de relatórios de inspeção realizados nas unidades seccionais dos ministérios civis e das unidades de controle interno dos ministérios militares, do Estado-Maior das Forças Armadas, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União e do Ministério das Relações Exteriores e certificados de auditorias, inspeções, relatórios finais das tomadas de contas especiais, avaliações operacionais e demais procedimentos de fiscalização realizados nos órgãos e entidades da sociedade civil.

Amplia, ademais, a legitimação para a proposição de ação popular, incluindo as entidades da sociedade civil, sem vinculação político - partidária, constituídas para defesa de interesses coletivos, têm legitimidade para ajuizar ação que objetive anular ato lesivo ao patrimônio público da União ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé.

Obriga, por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional a disponibilizar, em sua sede e em todas as suas repartições, bem como na "Internet", os dados relativos à programação financeira e à execução orçamentária e financeira da União atualizados, bem como o Balanço Geral da União, as Contas apresentadas pelo Presidente da República e a consolidação dos balanços dos estados, Distrito Federal e municípios relativos aos exercícios anteriores, permitindo o livre acesso e a consulta destes documentos aos interessados.

Fixa, ainda, como diretriz geral, que os planos e programas do Governo Federal, especialmente aqueles de caráter social, deverão obrigatoriamente prever e implementar o controle social, compreendendo a definição, a decisão, a fiscalização e a avaliação permanente da ação, mediante a participação direta dos beneficiários ou de suas entidades representativas. Veda, para assegurar a autonomia do processo de controle, a participação nos órgãos de consulta, criados pelo Poder Público, de pessoas vinculadas a partidos ou grupos políticos situacionistas ou de servidores públicos vinculados aos órgãos executantes das respectivas políticas ou programas governamentais.

Segundo a Justificação apresentada pelo Deputado Marcos Afonso, *“ao elaborar a Carta Magna, o Constituinte, em várias ocasiões, inseriu dispositivos reafirmando a cidadania como um dos princípios basilares do regime, traduzida na participação do povo na composição dos órgãos e na dinâmica do poder público. Por isso mesmo, diversos estudiosos destacam o tema da participação popular na formação dos instrumentos legais e no controle do poder como uma das excelências da atual Constituição”*.

Assim, além dos instrumentos já previstos na Constituição para a expressão da soberania do povo (o referendo, o plebiscito e a iniciativa das leis), entende que a Constituição fortalece inovadoramente a atuação do indivíduo, ou de suas associações, adotando ou aprimorando as vias processuais destinadas a ampliar a legitimação para sua presença em juízo (art. 5º, incisos XXI, LXX, LXXI, LXXII e LXXIII), até mesmo substituindo o Ministério Público omissis (art. 5º, inciso LIX). Ressalta, ainda, que a Constituição instrumentaliza o indivíduo e a sociedade civil para o exercício do poder, seja na composição dos órgãos, seja na realização das coisas e no controle, notadamente na supervisão plena da gestão financeira concernente a pessoal, bens e serviços. Como exemplo cita a legitimidade conferida aos cidadãos para denunciar, ao Tribunal de Contas competente, ilegalidades ou irregularidades cometidas na gestão financeira (art. 74, § 2º); o direito de exame e apreciação das contas anuais dos municípios, podendo questionar-lhes a legitimidade (art. 31, § 3º); a competência das Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, inciso II) e para receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (inciso IV); a competência do Ministério Público para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, inciso II). Lembra também a existência de diversas hipóteses constitucionais de gestão democrática, tais como a prevista no arts. 194, parágrafo único, inciso VII (gestão quadripartite da seguridade social); 198, inciso III (gestão do SUS); 204, inciso II (gestão da assistência social); art. 206, inciso VI (gestão democrática do ensino público), dentre outras. Ressalta, portanto, o seu entendimento de que é clara a opção do Constituinte pela democracia participativa, traduzida por uma filosofia constitucional de prestigiar a cidadania no contexto do regime, mas também o fato de que “apesar de toda a boa vontade dos autores de textos legais e constitucionais, e ainda que seja inegável uma ampliação nos últimos anos dos espaços públicos destinados à participação da sociedade, os cidadãos ainda não têm na nossa democracia outro meio de participação senão a eleição”.

A proposta, portanto, de maneira sistemática e abrangente, visa superar a ausência destes meios, embora ressalte que a participação popular não pode ser implementada por meio da imposição de novas leis e regulamentos: “no Brasil, de forma especial, a participação popular sempre foi desestimulada por uma elite autoritária e prepotente que sempre considerou a população incapaz de decidir sobre

o seu próprio destino e necessitada de tutela, reservando-se, por isso, o direito de decisão”. Reconhece as enormes dificuldades atuais para a implementação do controle social sobre as ações governamentais, decorrentes principalmente de dispersão das competências constitucionais para a proteção dos direitos da cidadania em diversos órgãos, o que dificulta o conhecimento e o acesso das pessoas a estes canais e da desinformação, desinteresse e despreparo da grande massa da população, voltada que está, especialmente no momento atual, para assegurar a própria sobrevivência, além da existência de uma cultura de não-participação.

A proposta não desconhece a importância dos controles por resultados e da descentralização da execução das políticas sociais, mas enfatiza a ausência de estratégia bem delineada visando motivar e preparar a sociedade para esta participação. Por isso propõe “delinear com urgência um novo e verdadeiro pacto social que possibilite e convoque toda a sociedade para se reunir em torno da discussão e da busca de soluções para os problemas que nos dizem respeito”, disseminando e consolidando a democracia e a solidariedade como pressupostos indispensáveis à construção de uma sociedade viável, sem tensões acumuladas em seu íntimo. Para isto, pretende, por meio do projeto de lei, imprimir o máximo de transparência às ações públicas, criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações, promover iniciativas que estimulem a organização popular com vistas ao acompanhamento, à fiscalização e à avaliação dos programas governamentais e criar espaços públicos plurais de formulação, negociação e decisão das políticas públicas.

A Emenda Constitucional nº 19/98 agregou, ainda, previsão de que cabe ao Congresso nacional elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos. Em abril de 1998 foi constituído um grupo de trabalho formado por juristas e especialistas em Administração Pública para elaborar um anteprojeto de lei no prazo de cento e vinte dias. Vencido o prazo, o anteprojeto foi submetido a debate em audiência pública, mas não chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Mas o Dep. Celso Russomano (PPB-SP) apresentou-o como proposição de sua autoria (PL nº 674/99), e desde abril de 1999 o projeto está em apreciação pelas Comissões permanentes (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público) da Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Com sentido e conteúdo semelhante tramita no Senado Federal o PL nº 439/99, do Senador Lúcio Alcântara.

Entre as medidas propostas, encontra-se a criação do Conselho Nacional de Serviço Público, órgão composto por vinte e cinco por cento de membros indicados pelo Poder Público, vinte e cinco por cento de membros indicados pelas pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos e por cinquenta por cento de membros indicados ou eleitos pelas entidades associativas de usuários de serviços públicos, legalmente constituídas há mais de dois anos. A ele competiria opinar sobre a política nacional de serviço público, especialmente no que se refere à defesa dos direitos e interesses do usuário; propor critérios para a delegação dos

serviços; estabelecer as diretrizes de prestação, avaliação e aprimoramento dos serviços e indicar um Ouvidor para a defesa do usuário.

Segundo o projeto, os serviços públicos deverão ser prestados de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, obedecendo aos princípios da generalidade, cortesia, transparência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade e, quando cabível, modicidade das tarifas. Para isso, estabelece como “indispensável a participação do usuário no planejamento, execução e fiscalização dos serviços, cabendo às pessoas de direito público e as de direito privado assegurar os meios necessários ao seu exercício”.

São, ainda, considerados meios necessários ao exercício da participação: o livre acesso às informações referentes ao planejamento, execução, fiscalização, avaliação, custo, segurança, duração, eficácia, normas legais, regulamentares e, quando cabíveis, contratuais que regulam a execução do serviço; o acesso direto e facilitado do usuário ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e àquele a que este estiver vinculado ou subordinado, ou ao Serviço de Atendimento do Usuário, à Comissão de Avaliação e ao Conselho Nacional de Serviço Público; e o registro gratuito e facilitado de sugestões e críticas sobre o serviço prestado e a forma de sua execução.

São definidos como direitos do usuário a adequada prestação dos serviços, a participação no planejamento, execução e avaliação dos serviços, o acesso a registros administrativos e informações sobre atos do governo, a obtenção e utilização do serviço com liberdade de escolha, o sigilo sobre informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados de prestadores dos serviços, o acesso e fruição do serviço sem discriminação, e o atendimento preferencial, no caso de usuário idoso, gestante ou portador de deficiência física.

O projeto prevê, também, a avaliação periódica dos serviços públicos, por meio de comissão de avaliação especialmente constituída, devendo ser avaliados o atendimento aos princípios e direitos nela estabelecidos, o cumprimento das metas eventualmente fixadas para a prestação do serviço; as reclamações, sugestões e representações relativas à prestação dos serviços; e a avaliação do Serviço de Atendimento ao Usuário.

Finalmente, propõe a criação da Ouvidoria de Defesa do Usuário de Serviço Público, órgão subordinado ao Conselho Nacional de Serviço Público, cujo titular, indicado pelo Conselho e nomeado pelo Presidente da República, após arguição e aprovação pelo Senado Federal, terá mandato de dois anos, cabendo-lhe atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos do usuário dos serviços públicos contra atos e omissões ilegais ou manifestamente injustos praticados pelos prestadores de serviço, receber e apurar as reclamações ou denúncias relativas à prestação dos serviços, recomendando aos órgãos competentes, quando cabível, a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos ou auditorias, recomendar a correção de atos e procedimentos que desrespeitem os direitos do usuário, sugerir aos prestadores medidas de aprimoramento e adequação dos serviços, e difundir amplamente os direitos do usuário.

As medidas sugeridas no projeto, se vierem a ser implementadas, serão, certamente, um importante instrumento para o aperfeiçoamento do exercício da participação social, embora não sejam, certamente, suficientes para assegurar a necessária amplitude que o problema requer. Ainda assim, mostram que existem caminhos que podem ser trilhados para que, no curto prazo, sejam obtidos avanços significativos, viabilizando o desenvolvimento de uma democracia mais participativa e menos formal, pelo menos na esfera federal.

O leque de possibilidades e instrumentos de participação e controle social, com vistas ao aumento da transparência administrativa, como se percebe, é bastante amplo, permitindo que, da experimentação destes instrumentos, possa-se atingir uma fase em que o exercício da democracia participativa seja efetivamente capaz de contribuir para a maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e da gestão governamental, superando as disfunções verificadas ainda hoje na gestão pública brasileira, em todos os seus níveis.

Neste novo laboratório poderá afinal, ser gerada uma proposta que concilie o discurso à prática do ajuste fiscal, mas as premissas supracitadas já permitem antever resultados pouco favoráveis a uma efetiva participação da sociedade civil no processo decisório, exceto por meio de representações dóceis, facilmente cooptáveis ou cujos interesses econômicos imediatos imponham a sua presença, legitimando as medidas necessárias ao atingimento do resultado final que é reduzir os gastos públicos e o tamanho do Estado.

Por mais pessimista que isso pareça, trata-se tão somente da constatação de que há um longo caminho pela frente, principalmente para que se supere o formalismo e se confira, à sociedade, meios efetivos de participação, fortalecendo a democracia, em última instância. A experiência internacional vem demonstrando que as instituições, por si só, não são suficientes para garantir este último ponto, mas são determinantes para contribuir para a erosão da democracia, tornando os governos presas fáceis de líderes autoritários. No fim, parece razoável afirmar que, como parte essencial do processo de engenharia política, como ensina Carmen Lucia Antunes Rocha (1999, p.42)

“a administração pública somente é democrática (ou será, no caso brasileiro) quando contar com administrados tão democraticamente atuantes quanto sejam os interesses por eles buscados para o benefício de todos e não apenas de uns poucos e eternamente beneficiários privilegiados da coisa pública, que se vem particularizando e sendo tratada tão ineficientemente em detrimento dos que dela mais precisam desde os primeiros momentos da colonização, ainda hoje não superada”.

### **Bibliografia utilizada**

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Cadernos ENAP nº 10, Brasília: ENAP, 1997, 52 p.

- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro: FGV, 2a. ed, 1998, pp. 173-200.
- \_\_\_\_\_. O impacto do modelo gerencial na administração pública: breve estudo sobre a experiência internacional recente”, mimeo, 1996.
- \_\_\_\_\_. Profissionalização. In: ANDRADE, Régis de Castro e JACOUD, Luciana (org.). **Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira**. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2., pp. 33-104.
- AFTER next Steps (The Massey Report). London: Cabinet Office (OPS) January 1995.
- ANDRADE, Nilma Maria de. **O Contrato de Gestão como um instrumento de modernização do Estado**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1995.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de. Efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. In: **I Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Industriais**, 24-25 set. 1998. São Paulo: EAESP/FGV, pp. 151-163.
- \_\_\_\_\_. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 39, nº 3, pp. 45-52, jul-set 1999.
- ATKINSON, Michael M. e COLEMAN, William D. Strong States and weak States: sectoral policy networks in advanced capitalist economies, **The British Journal of Political Science** nº 19, London:UK, 1989.
- BAIRD, Mark. The Role of Evaluation. In: Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar. The World Bank: Washington, pp. 7-12, 1998.
- BARZELAY, Michael. Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government. Berkeley: The University of California Press, 1992.
- BERGAMINI, Cecília Withaker. Novo exame preocupado da avaliação de desempenho. **Revista de Administração**, São Paulo: FGV, vol. 18, nº2, pp. 5-11, abril-junho 1983.
- BORSTH, Linda. Encuentros: Where North meets South. Disponível em <http://www.iaf.gov/pubs/v21n1artcls/art7.htm> em: 16 nov. 2001.
- BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, 86 p.
- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Agências Executivas**, Brasília, mimeo, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Organizações Sociais**. Brasília, mimeo, 1997.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília: MARE, 1997.
- \_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público** ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 5-24.
- CACCIA BAVA, Silvio. A reapropriação das cidades. **Cadernos Le Monde Diplomatique Especial**, São Paulo: Instituto Abaporu, nº 2, jan. 2001, pp. 18-21.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2.587, de 2000, do Deputado Marcos Afonso. Disponível em <http://www.camara.gov.br/marcosafonso1313/pl2587.htm> em: 17 nov. 2001.
- CAMURÇA, Marcelo. Considerações sobre a atuação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro. Programa Infância Desfavorecida no Meio Urbano da Comissão das Comunidades Europeias – Brasil. Projeto: Monitoramento da Aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente: o papel dos Conselhos Tutelares. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião (ISER), junho de 1999. Disponível em [http://www.iser.org.br/ctutelar/resultados\\_qualitativos\\_preliminar.rtf](http://www.iser.org.br/ctutelar/resultados_qualitativos_preliminar.rtf) em: 12 nov. 2001.
- CARDOSO, Regina Luna Santos Cardoso. Autonomia do Estado *versus* Mobilização dos Atores Privados: *As policy networks* e a política industrial no Brasil, 1985-1992. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 1994.
- \_\_\_\_\_. Autonomia do Estado *versus* Mobilização dos Atores Sociais - Uma Proposta Teórico-Metodológica para Análise de Políticas Públicas no Brasil. Documentos de Trabalho CEE/SAE, n. 19, 1996.
- \_\_\_\_\_. Instrumentos para a implantação do modelo gerencial na administração pública: Observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil. In: **El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: perspectivas y limitaciones**. UNESCO/CLAD, Caracas, Venezuela, 1998.
- CARR, David K. e LITTMAN, Ian D. Excelência nos Serviços Públicos. Gerência da Qualidade Total na Década de 90. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992.
- CASSEN, Bernard. Democracia participativa em Porto Alegre. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo: Instituto Abaporu, nº 2, jan. 2001, pp. 22-24.
- CASTRO CHAVES, João Freitas de. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense: breves comentários. Disponível em [http://www.apriori.com.br/artigos/orcamento\\_participativo.htm](http://www.apriori.com.br/artigos/orcamento_participativo.htm) em: 16 nov. de 2001.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: CEBRAP, vol. 40, nº 3, pp. 335-376, 1997.
- CATALÁ, Joan Prats I. Direito e gerenciamento nas administrações públicas – Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 47, vol. 120, nº 2, p. 23-44, mai-ago 1996.

- \_\_\_\_\_. Governabilidade democrática em la América Latina Finisecular - instituciones, gobiernos y liderazgos. In: **Seminário para a elaboração de uma Agenda Nacional de Governabilidade**, PNUD, setembro de 1996.
- CAVALCANTI, Bianor S. e CAVALCANTI, Irapoan. Explorando novas fronteiras de descentralização e da participação: o caso da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, vol. 32, nº 5, pp. 81-97, set-out. 1998.
- CHAUDHRY, Shahid Amjad; REID, Gary James e MALIK, Waleed Haider. **Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a Conference**. World Bank Technical Paper Number 259, 1993.
- CLEGG, Stewart P. Efficiency Rules, OK? Weber and the economic enterprise alternatives. In: S. P. Clegg, **Modern Organizations**. London: Sage Publications, 1990.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. In: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, CLAD/Banco Interamericano de Desarrollo/Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 2000, pp. 17-74.
- CORREA, Gilberto. **Reforma do Estado e o Setor de Ciência e Tecnologia**. Rio de Janeiro: ANPESQ, mimeo, 15 p, 1996.
- DAVIS, Howard. (ed.) **QUANGOs and Local Government: A Changing World**. London: Frank Cass and Co. Ltd., 1996.
- DEAKIN, Nicholas e WALSH, Kieron. The Enabling State: The Role of Markets and Contracts, **Public Administration** nº 74, Spring 1996.
- DELEON, Linda. Accountability in a “reinvented” government. **Public Administration**, vol. 76, Autumn 1998, p. 539-558.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs). (1997). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília, UnB/ENAP.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: CEBRAP, Vol. 38, nº 3, pp. 385-415.
- DOGAN, Mattei. The Political Power of the Western Mandarins: Introduction. In: **The Mandarins of Western Europe: The political role of top civil servants**. New York: Sage, 1975.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local – a nova hierarquia dos espaços. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, São Paulo, vol. 9, n.3, pp. 3-10. , jul/set 1997.
- \_\_\_\_\_. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, vol. 10, n.3, jul/set 1996. Disponível em <http://www.ppbr.com/ld/govport.html> em março de 1998.

- DUNLEAVY, Patrick. Explaining the privatization boom: Public choice versus radical approaches”, **Public Administration**, 64, 1996.
- DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. **Controle de Empresas Estatais. Uma proposta de mudança**. São Paulo, Saraiva, 1991.
- FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaios FEE**, Porto Alegre: FEE, vol. 19, n° 2, pp. 236-271, 1998.
- \_\_\_\_\_. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2ª ed., 1999, 256 p.
- FERRAREZI, Elisabete Roseli et al. **Flexibilização da Administração Indireta: Desafios da Reforma**. Trabalho realizado dentro do Ciclo de Atividades Aplicadas do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Brasília: ENAP, mimeo, 1996.
- FLYNN, Norman e STREHL, Franz. (eds.). **Public Sector Management in Europe**. Herfordshire, UK, Prentice Hall Europe, 1996.
- FONT, Joan & BLANCO, Ismael. Citizen Participation and Democratic Legitimacy: The Case of Citizen Juries in Spanish Local Government (1992-2000). In: European Consortium for Political Research (ECPR), **Workshop on Governance and Democratic Legitimacy**, Grenoble, 6-11 april 2001, 2001, 22 p. Disponível em <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/grenoble/papers/ws5/font.pdf> em: 17 nov. 2001.
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. Desenvolvimento de Estudos para Implantação de Contratos de Gestão na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Primeiro Relatório de Pesquisa. São Paulo: FUNDAP, mimeo, 1991.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento de Estudos para Implantação de Contratos de Gestão na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Segundo Relatório de Pesquisa. São Paulo: FUNDAP, mimeo, 1992.
- \_\_\_\_\_. O contrato de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público. Brasília: ENAP, 1993.
- \_\_\_\_\_. O contrato de gestão no serviço público. Brasília: ENAP, 1993.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998, 112 p.
- GENRO, Tarso. Sobre a Reforma do Estado como Reforma Social. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC n° 173/95 em 31 de janeiro de 1996. In: **Reforma Administrativa - Frente e Verso**. Porto Alegre, CPERS/Camargo, Coelho e Mainieri, 1996. pp. 5-9.
- GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. In: CLAD, **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, CLAD/Banco Interamericano de Desarrollo/Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 2000, pp. 269-328.

- GRAY, Andrew e JENKINS, Bill. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? **Public Administration**, 73, Spring 1995.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, ano 34, nº 3, pp. 125-140, maio-junho 2000.
- HAM, Christopher e HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HARRIS, Peter. Reestruturing the public sector: The New Zealand Experience. Public Services International. Disponível em [http://www.world-psi.org/download/en\\_restruct\\_nz.rtf](http://www.world-psi.org/download/en_restruct_nz.rtf), em: jul 1999.
- HELLMAN, Joel e KAUFMANN, Daniel. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. **Finance e Development**, Washington: IMF, vol. 38, n. 3, September 2001.
- HELLMAN, Joel; JONES, Geraint e KAUFMANN, Daniel. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition, **World Bank Policy Research Working Paper No. 2444**, September 2000.
- \_\_\_\_\_. Far From Home: Do Foreign Investors Improve Standards of Governance in Transition? Disponível em <http://www.worldbank.org/wbi/governance> em: 17 nov. 2001.
- HILL, Michael. **The Policy Process: a Reader**. Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart e ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance Matters**, Policy Research Working Paper 2196, October, 1999.
- KIRKPATRICK, Ian e LUCIO, Miguel Martínez. Introduction: The Contract State and the Future of Public Management, **Public Administration**, 74, Spring 1996.
- KLIKSBERG, Bernardo. Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992, 88 p.
- \_\_\_\_\_. Seis tesis no convencionales sobre participación. **Instituciones y Desarrollo**, diciembre 1998, p. 131-170.
- KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Rio de Janeiro: Perspectivas, 1970.
- MARINELLO, Fabiana. Brasileiros acham que a corrupção cresceu no país. *Jornal do Brasil*, 9 mai 2001. Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2001/05/09/jorbra20010509011.html> em: 13 nov 2001.
- MEASURING the Performance of Government Departments. Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. London: The Stationery Office, march 2001.
- MÉNDEZ, José Luiz. Regressando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. **Reforma y Democracia: Revista del CLAD**, Caracas: CLAD, nº 6, pp. 41-68, jul-1996.

- MOURA, Gilnei Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – Gestão 1989-1993. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, vol. 31, nº 4, 1997, jul-ago 1997.
- MUKAI, Toshio. **Licitações Asiáticas**. Correio Braziliense, Caderno Direito & Justiça, 20 abr 1998, p. 3.
- NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília:ENAP, ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 27-42.
- NEXT Steps Agencies in Government. **Review 1996**. London, The Stationary Office, Cm 3579.
- NEXT Steps: Moving On. The Trosa Report. Cabinet Office (OPSS) February 1994.
- NOLAN, Lord. Normas de Conduta para a Vida Pública. **Cadernos ENAP** nº 12. Brasília: ENAP, 1997.
- NUNES, Marcos Alonso. Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa. **Textos para Discussão** nº 18, Brasília: ENAP, agosto de 1997.
- OCAMPO, Luis Moreno. State Capture: Who represents the poor?, **Development Outreach**, World Bank Institute, Spring 2001.
- OLSON Jr., Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD. **Performance Benchmarking in the Public Sector: Some Comparative Practices**. OCDE/GD (97) 27, mimeo, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Reforming Regulation”, by Ronald J. Johnston, Secretary-General of the OECD. **OCDE Observer**, n. 206, 1997.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Penguin Books, New York, 1993.
- OSZLAK, Oscar. “El Estado Irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”, **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 5, n. 11, Buenos Aires, 1988.
- \_\_\_\_\_. De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado, **Revista Nueva Sociedad**, n. 160, Venezuela, 1999.
- PAGNUSSAT, José Luiz. Redefinição do papel do Estado, **Cadernos ENAP**, vol. 1, no. 1, dezembro de 1993.
- PAYNE, Teresa e SKELCHER, Chris. Explaining less accountability: the growth of local *QUANGOS*. **Public Administration** vol. 75, nº 2, p. 207-224, Summer 1997.
- PETERS, B. Guy e SAVOIE, Donald J. Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. **Public Administration Review**, vol. 54, n. 5, September/October 1994.

- PICCIOTTO, Robert. Why Botter ECD? In: Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar. Washington: The World Bank, 1998.
- PICKARD, Susan. Citizenship and consumerism in health care: a critique of citizen's Juries. **Social Policy e Administration**, vol. 32, nº 3, pp. 225-244, September 1998.
- PINDYCK, R. S. e RUBINFELD D.L. **Microeconomia**. Makron Books, São Paulo, 1994.
- POLLIT, Christopher. Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience. London: Basil Blackwell, 1985.
- PÔSSA, Jorge. Orçamento participativo: a construção da cidadania. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, abril-dez. 1999, pp. 4-14.
- RAPOSO, Juliana. Transparência Internacional divulga novo índice de percepção da corrupção. São Paulo: Instituto Ethos, 27 jun 2001. Disponível em [http://www.ethos.org.br/pri/open/sala\\_imprensa/junho.asp#4](http://www.ethos.org.br/pri/open/sala_imprensa/junho.asp#4) em: 10 nov. 2001
- PRZEWORSKI, Adam. On the Design of the State: a principal-agent perspective. In: **Seminário "A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma Administração Pública Gerencial"**, Brasília, mimeo, 1996.
- QUIRK, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. **Public Administration**, vol. 75, pp. 569-586, Autumn 1997.
- RAMOS, Marcelo de Matos. Contrato de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 48, nº 2, p. 81-99, mai-ago 1997.
- ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. **Boletim de Direito Administrativo**, Ano XV, nº 11, pp. 728-734, nov. 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government – causes, consequences and reform**. Cambridge University Press: Cambridge, 1999, 268 p.
- ROSSI, Clovis. As vergonhas da pátria. **Folha de São Paulo**, 15 set 2000, p. A-2.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Reforma administrativa no contexto da democracia – A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997, 297 p.
- \_\_\_\_\_. Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: DIAP, 2000, 244 p.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. A Reforma do Serviço Público, **Finanças e Desenvolvimento**, vol. 16, n. 3, Setembro 1996.
- SELF, Peter . **Government by the Market?** Cambridge: Cambridge University Press, 1993
- SHAND, David. Evaluation Capacity and the Public Sector. In: **Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. Washington: The World Bank, 1998.

- SHEPHERD, Geoffrey e VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996, p. 103-128.
- SILVA & GARCIA. Os impactos econômicos da corrupção. Disponível em <http://cevep.ufmg.br/bacp/028-agosto/03-028.htm> em agosto de 2001.
- SMITH, Martin J. Pressure, power e policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States. Hertfordshire, Inglaterra: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- SOARES, Fabiana de Menezes. A redefinição do Estado através da participação popular na Administração Pública: necessidade, instrumentos e o papel do Município. **Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba: Gênesis, nº 10, pp. 713-720, jul-set 1996.
- STIGLITZ, Joseph. E. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, In: **Oxford Amnesty Lecture**, Oxford, UK, January, 27, 1999. Disponível em <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp012799.htm> em: 15 nov. 2001.
- TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 15, p. 24-28.
- TANZI, Vito e SCHUKNECHT, Ludger. Reforma do Governo nos Países Industrializados, **Finanças e Desenvolvimento**, vol. 16, nº 3, setembro 1996.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e ROZENBURG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, vol. 31, nº 4, pp. 101-125, jul-ago 1997.
- TOWARD Better Governance – public service reform in New Zealand. Office of the Auditor Geral of Canadá, s/d. Disponível em: [http://www.oagbvg.gc.ca/other/html/other\\_e/nze/nzbody.html](http://www.oagbvg.gc.ca/other/html/other_e/nze/nzbody.html) em: jul. 1997.
- TULLOCK, Gordon. The Economic Theory of Bureaucracy. In: G. Tullock, **The Vote Motive**, London: The Institute of Economic Affairs, 1976.
- U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE - GAO. **Managing for Results. Analytic Challenges in Measuring Performance**. Report to Congressional Committee. Washington, D.C., GAO/HEHS/GGD- 97-138, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Managing for Results. Regulatory Agencies identified significant barriers to focusing on Results**. Report to Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, and Committee on Government Reform and Oversight, U.S. House of Representatives. Washington, D.C., GAO/GGD-97-83, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Performance-based Organizations. Lessons from the British Next Steps Initiative**. Testimony before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology. Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives. Washington, D.C., GAO/T-GGD- 97-151, 1997.

- \_\_\_\_\_. Performance measurement and evaluation. Definitions and relationships. GAO/ GGD 98-26, April 1998.
- VELLEMONT, Serge. A modernização do Estado: as lições de uma experiência. **Texto para Discussão ENAP** n° 12, Brasília: MARE/ENAP, 1996.
- VELLEMONT, Serge. Moderniser l'Administration. Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines. Paris, Nathan, 1991.
- VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge. Social Control of the State: Some mechanisms and experiences of popular participation. The George Washington University/Institute of Brazilian Issues, 1997. Disponível em <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring1997/Ronaldo.Vieira.Junior.html>, em 11 nov. 2001.
- VISHWANATH, Tara & KAUFMANN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**, 1999 (mimeo).
- WORLD BANK. **The State in a Changing World. World Development Report 1997**, New York: Oxford University Press/The World Bank, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Building Evaluation Capacity**. Washington: The World Bank, Lessons and Practices n° 4, jan 1994.
- \_\_\_\_\_. Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar. Washington: The World Bank, p. 7-12, 1998.
- YAZIGI, Alessandro Ferreiro. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. In: **NOVENA CONFERENCIA ANTI-CORRUPCIÓN – Transparência Internacional**. Durban, África do Sul, 10-15 de outubro de 1999. Disponível em <http://www.transparency.org/documents/work-papers/aferreiro.html> em: 17 nov. 2001
- ZAPICO, Eduardo e MAYNE, John. “Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados”. **Gestión y Política Pública**, México: Cide, vol. 4, n° 03, Mayo-Agosto, 1995.

## SOBRE OS AUTORES

**Luiz Alberto dos Santos**, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é também formado em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do RS. Concluiu o mestrado em Administração de Brasília e fez o curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental na ENAP. Foi professor de Direito Administrativo no Centro de Ensino Unificado de Brasília. Sua atividade na administração pública iniciou em 1990, quando foi nomeado Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, no Ministério do Planejamento. Atuou como Chefe de Divisão no Departamento de Modernização da Secretaria da Administração Federal e Assessor da Coordenação do Programa Federal de Desregulamentação, na Presidência da República, Assessor da Diretoria de Relações de Trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social e Assessor da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Administração. Trabalhos técnicos de sua autoria tem sido publicados em revistas especializadas. Publicou, em 1997, o livro “Reforma Administrativa no Contexto da Democracia”, pelo DIAP/ARKO Advice Editorial. Em 2000, publicou o livro “Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado” pelo DIAP. Tem participado de inúmeros debates, seminários e congressos, como palestrante convidado, abordando os temas “Reforma do Estado” e “Reforma da Previdência”, em especial. A partir 1992, exerceu o cargo de Assessor Técnico na Câmara dos Deputados, onde presta assessoramento técnico e jurídico nas áreas de Administração Pública, Direito Constitucional e Administrativo e Previdência Social. A partir de agosto de 2002, passou a atuar como Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Administração Pública.

**Regina Luna Santos Cardoso**, 33 anos, brasileira, é bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política (REL/UnB) e mestra em Ciência Política (Instituições Políticas e Políticas Públicas) pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996 e atual Diretora-Executiva da Anesp, além de ser professora na Universidade Paulista e atual Coordenadora do Setor de Pesquisa dessa Instituição, onde conduz uma linha de pesquisa sobre controle social, do qual o presente trabalho é um primeiro resultado. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, na Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, na Escola Nacional de Administração Pública e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Educação, estruturando o sistema de acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Informática na Educação. É autora do ensaio “Instrumentos para a implementação do modelo gerencial na administração pública: observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil”, premiado no XI Concurso de Ensaio e Monografias do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e publicado em *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública - perspectivas*,

posibilidades y limitaciones, Caracas, Venezuela, Unesco/CLAD, 1998 e do livro “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional e Organizacional no Setor Público: Técnicas e Ferramentas”, publicado pela Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, 1999.

Os Autores foram vencedores, em 2001, do XV Concurso de Ensayos Y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, com o trabalho “Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil - Problemas e Perspectivas”.

**5º LUGAR**

**APONTAMENTOS SOBRE O CONTROLE SOCIAL E A  
TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
BRASILEIRA**

Erivaldo Gonçalves de Menezes



---

# APONTAMENTOS SOBRE O CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

---

Erivaldo Gonçalves de Menezes

*Introdução I. Algumas considerações sobre Controle, Participação Social e Controle Social II. Administração Pública, Serviço Público e Controle Social III. Visão dos Tipos de Controle Social dos Serviços Públicos III. 1. O Controle sobre os Direitos Fundamentais e o Controle Social Impróprio e Próprio III. 2. A Constituição Federal: Possibilidades de Controle Social Próprio e Impróprio e entraves à sua plenitude III. 3. O exercício do Controle Social Primitivo III. 3.1. Fragmentos da atuação do Controle Social Primitivo no Brasil III. 3.2. Instrumentos e canais para a prática do Controle Social Primitivo III. 4. O exercício do Controle Social Derivado III. 4.1. Fragmentos da atuação do Controle Social Derivado no Brasil III. 4.2. Organizações de Controle Social Derivado e seus objetivos III. 4.3. Instrumentos e Canais para a prática do Controle Derivado III. 5. O Controle Social Direto e o Controle Social Indireto III. 5.1. Instrumentos político-sociais e Canais disponíveis para a consecução do Controle Social Direto III. 5.2. Instrumentos Político-Sociais e Canais disponíveis para a consecução do Controle Social Indireto IV. Mecanismos e Instrumentos Sociais na Transparência dos atos da Administração Pública. Conclusão. Bibliografia.*

## INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação de massa têm sido o instrumento, ao longo dos tempos, essencial para a participação da sociedade no acompanhamento dos atos praticados tanto pelo indivíduo quanto pelos entes privados e pelos entes públicos.

Levando ao conhecimento público, atos praticados, fatos ocorridos e normas criadas, que influem na vida dos indivíduos, a mídia contribui para que a sociedade tome conhecimento e possa adequar-se ou defender-se, usando os meios convencionais ou espontâneos, que possibilitem corrigir procedimentos que não se coadunem com os interesses públicos.

Se fizermos um levantamento, das notícias veiculadas, nos últimos cem anos, a respeito, por exemplo: de sanções de leis capciosas que aparentemente visam ao interesse público, mas que na verdade são direcionadas a um determinado segmento corporativista; de irregularidades praticadas por agentes públicos ou privados; de decisões judiciais que, muitas vezes embasadas em princípios do direito, da constituição, das leis, não se coadunam com o interesse público; teríamos uma estatística desalentadora, mesmo levando-se em consideração, o desconto dos períodos em que as liberdades estiveram sufocadas e o controle social e as transparências de informações públicas estiveram praticamente nulas.

Como hoje em dia, poderia atuar a sociedade diante de determinadas situações em que estejam subjetiva ou objetivamente ameaçados, cerceados, impedidos os direitos e deveres individuais, sociais e políticos?

Pergunto não apenas sobre os direitos, mas também pelos deveres, porque não se concebe a convivência social apenas baseada em direitos, os deveres também são essenciais.

Até que ponto seria mais importante o direito individual ou o direito público? Ambos são importantes, mas tanto o indivíduo, grupos de indivíduos ou o conjunto da sociedade têm de se adequar ao que for bom para toda a sociedade e a cada um dos indivíduos.

Como conciliar, por exemplo, no caso recente da greve dos servidores públicos das instituições federais de ensino o interesse do Governo Federal (que não deve ser confundido, necessariamente com o interesse público), com o interesse dos servidores (que não vão ao encontro necessariamente do interesse público), com o interesse da entidade de classe dos servidores (que não coincidem necessariamente com o interesse da sociedade e nem mesmo com o interesse dos estudantes, quiçá nem mesmo com o interesse dos servidores), com o interesse da sociedade?

Parece difícil responder essa questão, especialmente se, por exemplo, o Poder Judiciário julga a greve e determina que o Poder Executivo pague os servidores.

Ao tomar conhecimento da determinação judicial, evidentemente várias opiniões se ouvirão dos integrantes da sociedade, dentre os quais os interessados mais diretos: o Poder Judiciário, o Poder Executivo, as entidades dos servidores, os servidores, os estudantes.

Afinal o que diria a sociedade se fosse convocada para decidir essa questão? Que poder ela possui de controlar o ato praticado pelo Poder Executivo de pagar ou não pagar os agentes públicos que não prestaram serviços? Que instrumento possui essa sociedade para julgar e, se considerar justa ou injusta a decisão judicial, corroborar ou reformar tal decisão e não autorizar ou autorizar o Executivo a pagar por serviços não prestados? Se o Judiciário agiu com base estritamente na Lei em vigor, que poder controlador teria essa sociedade para provocar a alteração dessa norma pelo Poder Legislativo e qual o poder controlador teria a sociedade para também avaliar o valor da qualidade do trabalho dos servidores em questão e provocar a elaboração de leis remuneratórias de concessão e de ajuste de acordo com o índice de desvalorização da moeda?

Diz-se que no regime Democrático o poder emana do povo e em seu nome deve ser praticado, então como a sociedade conseguiria controlar tais atos, de maneira a ajustar-se aos seus interesses? Não será fácil, mas o caminho é sem volta, os Poderes e as normas têm de se ajustarem ao interesse público, particularmente se esses interesses são satisfeitos com os recursos retirados do produto dos impostos que os integrantes dessa sociedade colocam à disposição do Estado.

A questão apresentada é uma gota no oceano de atos praticados por agentes públicos e privados que ficam fora do controle dos detentores originais do poder.

O estudo do controle social e da transparência da Administração Pública brasileira exigiu a análise de conceitos sobre controle, controle social, serviços públicos, administração pública.

Procuraremos dar uma visão abrangente do conjunto universo em que as possibilidades de controle social são possíveis, extrapolando o controle restrito do subconjunto dos serviços essencialmente públicos e do fornecimento de produtos por entidades estatais.

Trataremos inicialmente (capítulo I), da questão do controle e da sua aplicação pela sociedade, mediante a participação social através das influências sobre as decisões político-eleitorais, parlamentares, judiciais e administrativas.

Amealharemos no capítulo II alguns conceitos sobre serviço público e administração pública para poder em seguida formular a visão sobre o controle social exercido sobre o conjunto universo e os seus subconjuntos.

No capítulo III oferecemos sugestão sobre seis classificações do controle social: impróprio, próprio, primitivo, derivado direto e indireto, que visualizam; respectivamente:

- a atuação da sociedade sobre os serviços e fornecimento de produtos por entes não necessariamente públicos nem usuários de recursos públicos;
- a atuação da sociedade sobre os serviços e fornecimento de produtos por entes institucionalmente públicos e/ou que usam recursos públicos;
- o controle realizado diretamente pelo povo;
- o controle realizado pelo povo mediante a atuação direta de representantes de segmentos da sociedade;
- o controle realizado diretamente pela sociedade; e
- o controle realizado pela sociedade mediante a atuação de mecanismos de apoio.

No detalhamento dos tipos de controle social que idealizamos, discorreremos ainda nesse capítulo sobre o exercício de cada um deles, citamos alguns exemplos de práticas observadas no Brasil e dos instrumentos e mecanismos utilizados.

No capítulo IV faremos uma rápida incursão sobre os mecanismos e instrumentos relativos às informações dos atos praticados pela Administração Pública Brasileira e concluiremos tecendo comentários sobre as perspectivas que se apresentam para a plenitude do controle social da administração pública em nosso país.

## I. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLE, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

Destaca Gualazzi<sup>1</sup>, ao citar Massimo Severo Giannini, que o termo controle provém do Latim fiscal medieval (*contra rotulum* – em Francês *contre-rôle*), no qual indica o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos censos, dos foros) com base

<sup>1</sup> GUALAZZI, Eduardo Logo Botelho, 1992. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, p. 21/22.

em que se verifica a operação do exator, e, rapidamente o termo ingressa na linguagem jurídica geral e a ultrapassa, para assumir significados totalmente diversos, tais como, predomínio (controle da situação), o de domínio (controle dos mares); muito embora o termo tenha significado preciso, apenas do Direito Administrativo (controle-direção e controle verificação).

Segundo Di Pietro<sup>2</sup>, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Destaca ainda que:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

A atividade de controlar se constitui numa das quatro funções administrativas.

De acordo com Zymler<sup>3</sup>, o controle desenvolve-se basicamente em quatro fases: “estabelecimento de metas, observação do desempenho, comparação do desempenho com as metas estabelecidas e ação corretiva”.

É importante destacar que no exercício do controle, essas quatro fases, a rigor, são operacionalizadas pela própria Administração Pública executora das atividades.

O controle realizado, mesmo pelo Controle Interno, não estabelece metas, mas observa o desempenho comparando-o com as metas estabelecidas pelo controlado e propõe ações corretivas.

No caso do Controle Externo, realizado pelo Poder Judiciário (Controle jurisprudencial) e pelo Poder Legislativo (controle político, e controle técnico, este último exercido com o auxílio do Tribunal de Contas), observa-se ações mais de fiscalização do que propriamente de controle, onde se verifica por diversos ângulos, se a Administração Pública está agindo de acordo com os pressupostos fundamentais de legalidade, probidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Se considerarmos o sentido mais simples do que vem a ser participar (tomar parte), poderíamos dizer que os agentes públicos participam da Administração Pública porque tomam parte nas atividades definidas pelas funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar). Ora, se a sociedade toma parte em qualquer atividade auxiliando o poder público a cumprir sua missão constitucional de legislar, judicar e administrar ela estará sem dúvida participando e controlando.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1991. *Direito Administrativo*, São Paulo, 2. ed. Atlas, p. 416.

<sup>3</sup> REVISTA do Tribunal de Contas da União. Vol. 76, abr/jun 1998. ZYMLER, Benjamim. *Questões de controle/controlado das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva.*, Brasília, TCU, p. 17.

Essa participação social poderá se dar no planejamento, por exemplo, quando da escolha dos agentes públicos que irão cuidar dos seus interesses, quando da proposição de leis, quando da elaboração dos planos de aplicação dos recursos que depositam (tributos) no Tesouro público ou oriundo de outras fontes.

De outra forma, poderia a sociedade participar da execução de atividades que visam a satisfação pública, através das mais variadas formas de prestação de serviço e fornecimento de produtos.

Mais ainda poderia, e deve, a sociedade participar do controle da execução dos atos dos agentes encarregados de promover a satisfação social, utilizando os mecanismos disponíveis para obrigarem as esferas competentes realizarem suas atribuições, seja atuando diretamente sobre os executores seja utilizando os mecanismos colocados a sua disposição.

Embora a sociedade não faça parte da estrutura governamental (Executivo, Legislativo e Judiciário), não podendo exercer o controle dos atos da Administração, no sentido estrito, tem condições de atuar, se valendo de mecanismos de participação, canais e instrumentos.

Além do controle primário realizado pela sociedade democrática, ao escolher pelo voto os postulantes aos Poderes Executivo e Legislativo, a sociedade dispõe de condições legais para também realizar o controle tanto concomitante quanto posterior, das ações dos integrantes dos três Poderes.

No tocante ao controle social primário realizado quanto à escolha dos integrantes do Poder Judiciário, poderíamos lembrar que embora os postulantes não sejam escolhidos mediante o voto popular para ingresso inicial na carreira, se submetem, entretanto ao crivo do concurso público, que não deixa de ser uma forma democrática de escolha.

Diferença substancial entre as duas situações é que na primeira, para manter-se no Poder o integrante terá de submeter periodicamente sua atuação ao controle do voto popular, enquanto que na segunda, não existe controle social; sua manutenção no cargo será controlada apenas por padrões internos.

Releva destacar que independente dos controles primários apontados, há algum tempo a sociedade brasileira tem exercido controle efetivo de atos praticados por integrante dos três Poderes, provocando a atuação de instrumentos legais e de entes públicos responsáveis pelo controle administrativo e judicante, como por exemplo, em casos de:

- a) deposição de um Presidente da República e o afastamento solicitado ou legalmente imposto, tanto de Governador quanto de Prefeito;
- b) cassação ou provocação de renúncia de Senador e Deputado; e
- c) condenação de Juiz e Advogado.

De acordo com Teixeira<sup>4</sup>, a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, por conseguinte, de controle social e político.

Em síntese esse controle social se realiza em duas dimensões:

<sup>4</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso, 2001. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã, São Paulo, Cortez Editora. p. 38.

- a) pela prestação de contas daqueles responsáveis pela execução dos atos, conforme parâmetros preestabelecidos e “em espaços públicos próprios”;
- b) pela responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em desacordo com leis e padrões éticos.

Além desses controles sociais (escolha dos agentes públicos e da fiscalização e provocação do julgamento dos atos) há ainda as situações em que, embora raras, a sociedade participa proativamente em processos decisórios, atuando através de debates públicos, consultas populares, referendos, plebiscito.

Para discorrermos sobre alguns tipos de controle social existente e das perspectivas futuristas de tal controle, utilizaremos o ordenamento didático dissertado por Teixeira<sup>5</sup> em sua obra, onde usa os seguintes conceitos:

- a) sociedade civil;
- b) espaço público;
- c) canais institucionalizados (esfera pública);
- d) mecanismos de participação cidadã;
- e) mecanismo de apoio à participação cidadã;
- f) instrumentos político-sociais de participação cidadã

Ao estudar o significado de “sociedade civil”, Teixeira<sup>6</sup> (pg. 42/45) destaca vários conceitos desenvolvidos por diversos estudiosos, que resumiríamos como sendo uma rede de associações autônomas (famílias, grupos informais, associações voluntárias, instituições de cultura e comunicação) com interesses comuns, que exercem um controle sobre o Estado (mediante o exercício do autodesenvolvimento e da escolha moral), utilizando-se para isso de meios não só institucionais (leis), mas também não convencionais (formas não regulamentares de buscar a satisfação dos direitos básicos).

Assim sendo, quando tratamos do controle social estaremos cuidando do controle exercido pela sociedade civil, seja ele exercido por um conjunto de indivíduos participantes do universo destacado ou mesmo de um cidadão isolado, integrante desse universo, que controla através de sua ação, a construção do Estado, a elaboração das políticas públicas e a fiscalização dos atos da administração.

No tocante ao que seja espaço público e esfera pública resumimos do estudo de Teixeira<sup>7</sup>, como sendo:

- espaço público – o subconjunto da sociedade civil composto de associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, nãoestatais nem econômicas, que se relacionam com base em regras e procedimentos discursivos e pouco institucionalizados;
- esfera pública – o subconjunto da sociedade civil constituída por organizações, instituições, mídia, grupos de interesses, conselhos de representação setorial e associações prestadoras de serviços.

---

<sup>5</sup> *ibidem*.

<sup>6</sup> *ibidem*, p. 42/45.

<sup>7</sup> *ibidem*

De posse desses conceitos teremos condições de analisar como ocorre o controle da Administração Pública por parte desses subconjuntos e quais as previsões para a consolidação de sua atuação ou o surgimento de novos modelos

## II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SERVIÇO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL

Serviço Público e Administração Pública estão muito ligados, sendo, em regra geral, o primeiro o tipo de prestação realizado por agentes que desempenham a função administrativa, remunerada por recursos públicos.

Zymler<sup>8</sup> cita os conceitos de serviço público, esposados por Gaston Jèze, Marcelo Caetano e Maria Sylvia:

- a) de acordo com Gaston Jèze, serviço público estaria caracterizado, de acordo com o estabelecido nas leis, de conformidade com a intenção dos governantes. Ter-se-ia serviço público sempre que determinada atividade, prevista em lei, devesse ser prestada sob regime de subordinação do interesse privado ao interesse geral;
- b) já de acordo com Marcelo Caetano, seria o tipo de serviço administrativo cujo objeto consiste em facultar por modo regular e contínuo a quantos deles careça, os meios idôneos por satisfação de uma necessidade coletiva individualmente sentida; e
- c) Maria Sylvia, em sentido estrito, conceitua como toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Muito embora, preponderantemente, a determinação do que seja serviço público esteja definido no ordenamento jurídico do Estado, arriscaríamos a dizer que em síntese as duas primeiras definições se ajustam à terceira e à situação reinante atualmente nos serviços prestados à sociedade. Que, no tocante à questão do controle a ser exercido por essa sociedade, todo serviço que venha a ser prestado à coletividade, diretamente pelo Estado ou por sua delegação, ou até mesmo por particular, porém disponibilizado para o cidadão, e, mesmo serviços administrativos colocados à disposição coletiva, mas eventualmente beneficiando o cidadão isoladamente, seriam serviços públicos.

Ensina Maria Sylvia<sup>9</sup>, que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) subjetivamente – designando os entes que exercem a atividade administrativa, tais como pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos

<sup>8</sup> TRIBUNAL de Contas da União, 1999. ZYMLER, Benjamim. Fiscalização de gastos públicos no Brasil: ciclo especiais de palestras – A melhoria dos serviços públicos como objetivo final do sistema de controle, Brasília, TCU, p,107

<sup>9</sup> ibidem, p. 48.

incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal (função administrativa). Trata-se da visão formal ou orgânica;

- b) objetivamente – designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Essa é a visão material ou funcional, ou seja, é a própria função administrativa que incumbe predominantemente ao Poder Executivo.

De acordo com a estudiosa do Direito Administrativo, existem outras distinções que alguns costumam fazer sobre Administração Pública, baseados em que administrar compreende planejar e executar, quais sejam:

- a) em sentido amplo – Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (governo) como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração em sentido restrito). Portanto, trata-se da função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;
- b) em sentido estrito - Administração Pública compreende apenas os órgãos administrativos e, objetivamente, apenas a função administrativa.

O Controle Social que se enfocará neste trabalho pretende destacar os mecanismos disponíveis e as perspectivas de inovações nesse campo que visem controlar a Administração Pública no sentido amplo e no restrito.

Tomando-se por primeiro o sentido amplo de Administração Pública, tem-se que o Estado se organiza em três funções: legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Sinteticamente, diríamos que no primeiro caso o Estado estabelece regras gerais e abstratas (leis) e nos demais, aplica as leis, seja agindo na solução de conflitos de interesses, aplicando coativamente a lei, seja realizando atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, visando atender as necessidades coletivas.

Para entendermos a possibilidade de abrangência e profundidade em que pode se dar o controle social dos atos da Administração Pública aproveitamos os critérios jurídicos listados por Maria Sylvia<sup>10</sup>, citando Renato Alessi, relativamente às funções do Estado:

- a) a legislação é ato de produção jurídica primária, porque fundado única e diretamente no poder soberano, do qual constitui exercício direto e primário; mediante a lei, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem das mesmas;
- b) a jurisdição é a emanção de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários; também o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os próprios atos se referem;
- c) a administração é a emanção de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídico primário e abstrato contido na lei; nessa função o órgão estatal atua como parte das relações a que os atos se referem, tal como ocorre nas relações de direito privado. A diferença está em que, quando se trata de Administração Pública, o órgão estatal tem o poder de influir, mediante decisões unilaterais, na

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 49.

esfera de interesses de terceiros, o que não ocorre com o particular. Daí a posição de superioridade da Administração na relação de que é parte.

Partindo-se desses três critérios jurídicos, podemos inferir que o Controle Social dos atos da Administração Pública pode se dar numa amplitude que, a rigor, contempla não apenas os atos praticados estritamente por entes que utilizem recursos públicos, nem tão-somente daqueles que realizem atividades voltadas para a coletividade, mas também relativamente a atos de produção jurídica primária (leis) e até mesmo a atos subsidiários dos atos primários (judicatura), que interessem à sociedade.

No que se refere ao controle de atos praticados pelos três tipos de funções do Estado, destacaríamos que o controle social relativamente aos dois primeiros (legislação e jurisdição) é incipiente, frágil e de difícil exercício, haja vista serem rarefeitos os mecanismos legais existentes para exercê-los seja concernente ao controle e conseqüente modificação dos atos praticados pelo Legislativo e pelo Judiciário.

Quanto aos atos legislativos (leis), a sociedade tem se manifestado e provocado a sua modificação, seja por pressão popular, seja por acionamento da outra função do próprio Estado, o Judiciário,

No que tange aos atos judicantes, a sociedade possui alguns instrumentos passíveis de serem acionados para tentar modificar decisões que não lhes pareça de interesse público, sendo, entretanto o local usual para atingimento de sua pretensão o próprio Judiciário, e raramente alguns movimentos sociais. Está ainda em estado latente, a possibilidade da ocorrência de um controle externo dos atos do Judiciário.

Relativamente à função do Estado, de administração, que se caracteriza basicamente de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário, destaca Sylvia<sup>11</sup>, ainda citando Renato Alessi, que tais atos não ficam restritos apenas pela função administrativa de realização concreta dos interesses coletivos, mas compreende também a função política ou de governo, que implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal.

Tentando separar a função política da função administrativa, Sylvia<sup>12</sup> destaca ser a primeira constituída das atividades co-legislativas e de direção, enquanto que a segunda compreenderia o serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia.

Quanto ao controle social da função administrativa, há uma grande quantidade de instrumentos, dos quais a sociedade pode se valer para exercer seu controle, já no tocante à função política, os meios disponíveis para o controle social se mostram operacionalmente deficientes.

Lembra Sylvia<sup>13</sup> que se costuma dizer que os atos emanados no exercício da função política não são passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, especialmente

---

<sup>11</sup> *ibidem*, 53.

<sup>12</sup> *ibidem*, p. 52.

<sup>13</sup> *ibidem*, 430.

durante a vigência das Constituições de 1934 e de 1937, onde os arts. 68 e 94 estabeleciam que as questões exclusivamente políticas não podiam ser apreciadas pelo Poder Judiciário.

Imagine-se então, se durante as Constituições de 1934 e de 1937 a sociedade não podia recorrer ao Judiciário para controlar atos políticos praticados pela Administração Pública, então somente meios extrajudiciais, de eminente nascedouro no próprio seio da sociedade civil, poderiam influir em tais atos.

Lembra ainda Sylvia, que as Constituições posteriores silenciaram, mas a vedação persiste, desde que os atos não afetem direitos subjetivos, pelo contrário, se houver lesão a direitos individuais ou aos interesses difusos protegidos por ação popular e ação civil pública, o ato de Governo será passível de apreciação pelo Poder Judiciário. Portanto, atualmente até mesmo atos políticos praticados pela Administração Pública, são passíveis de controle pela sociedade, valendo-se de mecanismos estatais.

Apesar da repartição dos Poderes, e das funções estatais precípua que cabe a cada um deles, tais funções podem se verificar em qualquer deles. Assim é que, no âmbito de sua atuação como órgão público tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário, exercem também algumas funções administrativas. O Executivo desempenha função legislativa em situações em que dá início a projetos de lei, quando veta projetos aprovados pela Assembléia, quando adota medidas provisórias com força de lei, ou elabora leis delegadas. O legislativo exerce alguma função judicante, quando o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza, ou em processos e julgamento de Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República e do Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade.

De influência muito rara, esses atos poderão, entretanto, ser provocados por pressão da sociedade civil.

Ao tecer comentários sobre a Reforma do Aparelho do Estado, Granjeiro<sup>14</sup> e Castro, classificam a Administração Pública em três modelos básicos: Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

- a) Administração Pública Patrimonialista – o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza. Sendo grande a ocorrência de corrupção e nepotismo e a partir do momento em que o capitalismo e a democracia tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.
- b) Administração Pública Burocrática – surge na segunda metade do século XIX e caracteriza-se pelo poder racional legal, baseado nos princípios de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo. Nesse tipo de administração os controles contra corrupção e nepotismo são pretéritos,

<sup>14</sup> GRANJEIRO, J. Wilson & Róbison G. de Castro, 1997. Administração Pública, Brasília, Ed. Vest-Com, p. 247/251.

mediante controle rígidos dos processos, como por exemplo, da admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Destacam que o controle consubstancia a garantia do poder do Estado e transforma-se na própria razão de ser do funcionário. E que em consequência o Estado volta-se por si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

Adiantam ainda que a qualidade fundamental da Administração Pública Burocrática é a efetividade no controle dos abusos, e seus defeitos a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.

Asseveram, entretanto que esses defeitos não revelaram tão relevantes a princípio, haja vista que os serviços do Estado eram muito reduzidos, limitando-se a manter a ordem e administrar a justiça, além da garantia dos contratos e a propriedade.

- c) Administração Pública Gerencial – surge na segunda metade do século XX, como resposta, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, que deixavam a descoberto problemas relacionados ao modelo anterior.

Apontam como essências nesse tipo de administração, a eficiência da Administração Pública, a necessidade de redução dos custos e do aumento da qualidade dos serviços, com foco no cidadão. Dessa forma, a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada, em grande parte, pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Releva destacar, entretanto, que a Administração Pública não perdeu de todo as características anteriores (burocráticas), conservando alguns princípios fundamentais, tais como as admissões segundo critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação constante de desempenho, treinamento sistemático.

A diferença primordial verificada entre os dois modelos de administração é que nessa última o controle baseasse nos resultados e não nos processos, continuando, porém, a ênfase na profissionalização da Administração Pública.

De acordo com essa visão, tem-se que o enfoque do controle tanto por parte do próprio Estado, quanto da sociedade, relativamente aos serviços públicos, estão centrados em três estratégias características desse tipo de administração:

- a) na definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- b) na garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e
- c) nos resultados alcançados.

Lembra Claudia Costin<sup>15</sup>, relativamente à reforma do Estado brasileiro, que ela se faz necessária em virtude, basicamente, devido a quatro dimensões:

<sup>15</sup> TRIBUNAL de Contas da União, 1999. Costin, Cláudia. Fiscalização de gastos públicos no Brasil: ciclo especiais de palestras, Brasília, TCU, p. 49/51.

- a) crise fiscal;
- b) crise do Estado;
- c) crise política; e
- d) crise do modelo de funcionamento e de gerenciamento.

Sobre a crise fiscal, destaca a insuficiência de poupança pública para se realizarem os investimentos de que o País necessita, havendo falta de recursos para fazer frente a áreas carentes, não sendo suficiente apenas combater a corrupção, mas também evitar a criação de processos de trabalho que gastem dinheiro e não revertam em benefícios ao contribuinte.

Incluiríamos como causa dessa crise fiscal a própria deficiência do controle dessa política fiscal, das negociações internacionais relativamente a empréstimos e dívida externa e interna e da fragilidade da fiscalização da arrecadação e da aplicação dos recursos fiscais e previdenciários, bem como da política de incentivos fiscais e da prática de renúncia de receitas.

Quanto à segunda dimensão, Costin aponta o modelo de intervenção do Estado na economia, destacando que o modelo de Estado produtor de bens e serviço para o mercado está em crise no mundo inteiro. Embora destaque que o Brasil atingiu estágio importante no cenário mundial em função dos investimentos estatais no setor industrial, mas que agora se mostram insustentáveis, sendo importante o processo de desestatização.

Relativamente a essa questão, necessário é que se tenha em conta não apenas a validade do modelo adotado, mas também a possibilidade que tinha a sociedade para controlar o Estado empresário e, posteriormente, não só os processos de desestatização, mas também a efetividade, a eficácia, a economicidade e a eficiência dos serviços e produtos prestados ao cidadão por parte dos novos entes, e a verificação se a sociedade melhorou de nível de vida, de educação, de saúde, de segurança e de renda.

A terceira dimensão da crise do Estado, segundo Costin, é a crise política. Enfatiza que apesar de há muito vivendo uma democracia de direitos, de fato ainda estamos num momento de transição, em que as pessoas e os Poderes não estão acostumados e preparados para negociar. Segundo Costin, Max Weber, escrevendo em 1920, alertava os cidadãos da Alemanha e do mundo para o risco de uma burocracia sem controle do parlamento, que poderiam ser tremendamente perigosas, tanto a burocracia como a verdade técnica sem controle social. Destaca ainda situações veiculadas pela imprensa, de excessos e falhas cometidas pelo Executivo (excesso de medidas provisórias), pelo Legislativo (elaboração de leis que algumas vezes visam a interesses corporativos em detrimento da sociedade) e pelo Judiciário (que se recusa ao controle dos seus atos), que muitas vezes não se alinham com os interesses da sociedade civil.

No tocante a essa questão, relewa as observações feitas por Teixeira<sup>16</sup>, quando destaca o acelerado processo de urbanização das últimas décadas, trazendo consigo a formação de enormes áreas metropolitanas carentes, esgotando os limites de uma

---

<sup>16</sup> *ibidem*, p. 64.

oferta de serviços públicos já bastante estreita, em contrapartida a esse crescimento das demandas por serviços, não tem havido uma expansão da base tributária; ocorrendo até o contrário. Aumenta o número de pessoas que demandam serviços públicos e que não atuam em atividades geradoras de receitas tributárias

O controle social de atos praticados por qualquer uma das funções do Estado, que provocam esse tipo de crise é talvez o mais difícil, pois acreditamos que tendo em vista a natureza deficitária do exercício da democracia, entre os Poderes do Estado, tanto se origina quanto repercute na cultura e atitude do próprio cidadão, que obviamente terá grande dificuldade de exercer com consciência e soberania seu poder de influir nos atos praticados pela Administração Pública, que envolvam excessos, omissões, ou erros provenientes do apego à auto-suficiência dos Poderes.

A quarta crise do Estado brasileiro, apontada por Costin refere-se à crise do seu modelo de funcionamento e de gerenciamento, nesse contexto, o modelo de administração em que estava ancorado o Estado visava, como já destacara, baratear o custo de produção de capital, além de gerar emprego e renda em um país onde não existia setor privado em condições de empregar pessoas.

Comparando essa análise feita por Costin, com os estudos de Granjeiro e Castro, verifica-se que o tipo de Administração Pública Brasileira ainda não conseguiu se libertar do patrimonialismo e do burocrático, mas progride na adequação ao gerencial, graças, segunda ela, ao surgimento e atuação no cenário político de um novo ator, o cidadão, e aos poucos a concretização de um fenômeno chamado exercício da cidadania.

Com base agora, no pressuposto de que os serviços públicos são uma contrapartida ao que é pago, e a participação de cidadãos em conselhos e manifestações, tem ocorrido melhorias na qualidade dos serviços.

No tocante às questões suscitadas quanto à necessidade de reforma para melhoria da qualidade dos serviços públicos e da participação da sociedade no controle desses serviços, destaca Arruda Penteadó<sup>17</sup>, ao analisar as propostas de reforma do Estado brasileiro, em particular, relativamente, à proposta de que as políticas de educação e saúde ficassem a cargo de organizações sociais, sociedades civis sem fins lucrativos, que podem receber prédios e equipamentos públicos em regime de comodato, assim como utilizar funcionários públicos cedidos pelo Estado, além de, através de contratos de gestão, receberem recursos públicos e se comprometerem a cumprir determinadas metas, o que não seria garantia de melhores resultados com essa nova forma de administração:

- a) embora as propostas do governo possam, pelo menos em certos casos, levar a um aumento da eficácia e da eficiência na prestação de serviços, há abundante evidência, na literatura, de que fatores outros têm um peso significativo na estrutura de gastos, seja na estrutura dos gastos seja no desempenho dos órgãos governamentais;

---

<sup>17</sup> FILHO, Paulo de Arruda Penteadó, 2000. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais, IPEA.

- b) há problemas significativos da Administração Pública Brasileira que vão além da mera questão da eficiência e da eficácia, tais como políticas sociais claramente inadequadas, independentemente da eficiência e eficácia na sua implementação. Não raro há uma regressividade das políticas sociais, com pouca responsabilidade na organização burocrática ou com os métodos de gestão, mas sim em decorrência das relações de poder, da estrutura social e dos valores políticos e ideológicos prevaletentes na sociedade brasileira;
- c) não basta ser eficiente e eficaz, a questão crucial, do ponto de vista da melhoria do quadro social, está na própria definição de objetivos. Dependendo da definição desses objetivos, não raro, de um intrincado jogo político, onde a correlação de forças dos diferentes grupos sociais tem um papel crucial e cuja modificação depende de transformações muito mais profundas de que a simples alteração de formatos organizacionais ou métodos de gestão.

Por esse ângulo, poderíamos afirmar, com base no autor, que a redução de controles de processo, a avaliação de resultados e uma orientação para os clientes-cidadãos poderiam contribuir para um melhor desempenho de organizações burocráticas de ponta, que já tenham chegado aos limites possíveis da atual forma organizacional, e dessa forma o controle social preocupar-se-ia apenas focado no resultado.

Importante observação faz o autor sobre a questão do controle social dos atos da Administração Pública, no sentido maior do ato de descentralizar da prestação de determinados serviços visando melhoria, trata-se das situações em que:

- a) estejamos diante de uma organização que não conseguiu nem mesmo implantar padrões burocráticos de funcionamento e carente de pessoal capacitado e com uma clientela desorganizada e de pouca força política;
- b) ou então numa situação de descentralização, em que ocorra maior liberdade de ação e participação de representantes da sociedade civil em contexto de alta desigualdade econômica, social e política, podendo, em consequência, conduzir, facilmente, ao aumento de influências particularistas, o que em nada contribuiria para a melhoria do desempenho.

Nesses casos tornar-se-ia muito difícil o controle social, no primeiro caso por ausência do primordial para o controle eficaz, o envolvimento, e no segundo caso por direcionamento do foco dos resultados para aquelas parcelas da sociedade que detêm a capacidade de percepção de sua importância, conhecimento dos direitos e envolvimento aguçado.

### III. VISÃO SOBRE OS TIPOS DE CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O Controle Social dos Serviços Públicos disponibilizados e prestados à sociedade, em sentido amplo, poderia ser dividido em dois tipos básicos, quanto à natureza do serviço e do prestador do serviço e fornecedor do produto:

- a) próprio - o Controle social exercido sobre entes Estatais diretos, indiretos, descentralizados mediante concessão e autorização, ou ainda descentralizados não exclusivos do Estado, prestadores de serviços e fornecedores de produtos, definidos no ordenamento jurídico como sendo públicos;
- b) impróprio - o Controle social exercido sobre pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços e fornecedores de produtos, ao cidadão ou à coletividade, não definidos no ordenamento jurídico como públicos.

Poderíamos ainda classificar o controle social em outros dois tipos básicos, quanto à ligação efetiva entre controlador e controlada:

- a) direto – o controle realizado diretamente pela sociedade, acionando a entidade, o grupo ou o indivíduo que incorre em qualquer desvio da norma ou do costume;
- b) indireto – o controle realizado pela sociedade, acionando os mecanismos regulares de controle, que por seu turno, atuam sobre a entidade, grupo ou indivíduo que incorre em desvio da norma ou do costume.

Por fim, poderíamos ainda classificar o controle social de acordo com a característica organizacional em:

- a) primitivo – o controle realizado pela sociedade, organizada informalmente por meio de convocações para passeatas, encontros, fóruns, ocasiões em que os cidadãos participam de discussão e meios de pressão sobre medidas públicas ou particulares que afetem a sociedade como um todo ou parcela desta;
- b) derivado – o controle realizado por meio de parcela da sociedade, formalmente organizada, tais como associações, sindicatos, federações, confederações, clubes, conselhos, institutos, fundações, que visem ao controle de atos que sejam do interesse da sociedade como um todo ou de um subconjunto.

#### III.1. CONTROLE SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O CONTROLE SOCIAL IMPRÓPRIO E PRÓPRIO

Com a consolidação da democracia, aumenta dia a dia as lutas por consolidação e institucionalização dos direitos e garantias fundamentais, e não apenas das lutas pela busca da satisfação de parcela desses, tais como saúde, educação, terra, trabalho.

Para termos uma idéia da abrangência do conceito dos Direitos Fundamentais, e do universo disponível para o controle social dos atos praticados pelo legislador,

magistrado e pelo administrador, usemos a interessante classificação apresentada por Maximilianus<sup>18</sup> (65), que se apresenta em três gerações, baseadas no lema da Revolução Francesa, quais sejam “liberdade, igualdade e fraternidade”:

a) Liberdade – constituída pelo rol dos direitos civis e políticos

Aqui estariam reunidas as faculdades atribuídas aos indivíduos e as garantias que asseguram os direitos. Nesse campo estariam inseridas as questões relativas à liberdade do indivíduo em relação ao Estado, com a contenção do arbítrio estatal e o respeito aos direitos civis e políticos do cidadão.

b) Igualdade – constituída pelo rol dos direitos sociais, econômicos e culturais

Nessa geração estariam reunidas as faculdades e as garantias disponibilizadas à sociedade, devendo atingir evidentemente os indivíduos. Nesse universo estariam reunidos os direitos sociais, econômicos e culturais e as normas com as quais a sociedade poderia exigir do Estado o cumprimento do bem-estar.

c) Fraternidade – constituída pelos direitos coletivos e difusos

Ainda não muito bem estudado, segundo Maximilianus, essa geração de direitos e garantias fundamentais, sinaliza para a proteção dos direitos coletivos e difusos, como o meio ambiente, a paz, os direitos do consumidor, a qualidade de vida.

A seguir teceremos algumas considerações sobre essas questões:

**LIBERDADE - Direitos e garantias individuais e coletivos**

Embora a natureza predominante neste rol de direitos que vamos destacar, seja a liberdade, verifica-se também os aspectos relacionados à igualdade, predominando o interesse particular contra a intervenção estatal tendente a não satisfazê-la.

Entendemos que a participação do controle social no controle dos atos da Administração Pública nesse rol de direitos é de pouca atuação, restringindo-se em sua grande maioria às atuações individuais dos interessados, no tocante a questões pontuais.

Isso não significa que não sejam importantes tais intervenções e que não se insiram na modalidade de controle social sobre os atos praticados pelo poder público. Em síntese tais direitos seriam:

1. manifestação do pensamento;
2. crença e prática religiosa;
3. manifestação intelectual, artística, científica e de comunicação;
4. exercício de qualquer trabalho, atendidas às qualificações da lei;
5. a locomoção no território nacional em tempo de paz;
6. a reunião pacífica, sem armas;
7. as associações para fins lícitos;
8. a criação de cooperativas, na forma da lei;

<sup>18</sup> FÜHRER, Maximilianus Cláudio & Maximiliano R. Ernesto Führer, 2001. Resumo de direito constitucional, São Paulo, Malheiros Editores, p. 65.

9. o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;
  10. a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem das pessoas;
  11. a casa do indivíduo;
  12. o sigilo de correspondência;
  13. o direito de resposta;
  14. o acesso a informações, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
  15. o direito de propriedade;
  16. o direito autoral;
  17. a propriedade industrial, que abrange as invenções, os modelos de utilidade, os desenhos industriais, as marcas, etc;
  18. o direito ao nome da empresa;
  19. o direito de herança;
  20. o direito de receber informações;
  21. o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos;
  22. obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos.
- Além desse rol, acrescentaríamos os direitos políticos.

Independentemente de os direitos terem como foco o indivíduo ou parte ou totalidade da coletividade, os princípios da igualdade devem imperar, tais como:

- a) igualdade entre o homem e a mulher;
- b) igualdade entre brasileiros;
- c) igualdade jurisdicional;
- d) igualdade tributária;
- e) igualdade penal;
- f) igualdade trabalhista;
- g) igualdade em concursos públicos;
- h) igualdade e razoabilidade.

Aqui estariam também incluídos os direitos políticos, ou seja, os conferidos ao cidadão de participar no poder estatal, por exemplo, através do voto, de ser votado e de ocupar funções de Estado.

Além do voto usado para a escolha dos seus representantes, o cidadão também pode participar de consultas populares, ainda existe o plebiscito, o referendium e a iniciativa popular.

Esses mecanismos de participação social possibilitam que os cidadãos controlem a Administração Pública através da escolha dos representantes nos Poderes Executivo e Legislativo; questões relativas a projeto de lei ou medida administrativa.

#### IGUALDADE - Direitos e garantias sociais, econômicos e culturais

O sentido de igualdade, nesse caso, estaria centrado no compromisso do Estado de promover o bem-estar social, ou seja, oferecer condições para que todos os integrantes da sociedade tivessem as mesmas condições sociais e econômicas.

A satisfação desses direitos pela sociedade seria a nosso ver, o campo de maior atuação do controle social frente à atuação da Administração Pública.

Nesse campo de observação dos direitos que o Estado deve prover, seja legislando, julgando ou administrando, englobamos as questões econômicas, culturais e sociais, como por exemplo:

1. garantias para crianças e adolescentes;
2. proteção às manifestações da cultura nacional e proteção do patrimônio cultural;
3. proteção das pessoas portadoras de deficiências, de sua habilitação e reabilitação e atendimento educacional;
4. garantias de direitos trabalhistas;
5. garantia do ensino fundamental e médio;
6. fomento de práticas esportivas;
7. amparo aos idosos, com a sociedade e a família;
8. incentivo ao lazer;
9. proteção ao meio ambiente;
10. promoção da segurança pública;
11. promoção da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).

Além desses, outros temas se inserem no rol passível de controle social, haja vista que também compete ao Estado:

- a) promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica;
- b) prover a livre manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, especialmente em jornais, revistas, rádio e televisão;
- c) Prover a proteção da família;
- d) Prover condições para a manutenção da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições indígenas.

Não é o objetivo destes apontamentos se estender na análise dos controles que chamamos de impróprio, ou seja, feito pela sociedade sobre pessoas físicas ou jurídicas de direito privado para correção de atos praticados contra indivíduo ou coletividade, mas o rol de direitos que apresentamos permite inferir o campo de atuação do controle social.

Apenas como ilustração poderíamos citar dentre uma infinidade de possibilidades, por exemplo, questões relativas ao meio ambiente, direitos do consumidor, questões trabalhistas, e muitas outras em que a sociedade controla atuando sobre o Legislativo, o Judiciário ou o Executivo, mesmo que não sejam os executores dos atos inquinados, pessoas jurídicas do direito público, ou usuários de recursos ou bens públicos.

#### FRATERNIDADE

Como conceber haver fraternidade se não houver liberdade, igualdade e ao mesmo tempo oportunidade para que os indivíduos tenham condições de se educar, trabalhar e ter protegidos sua vida, saúde, propriedade, dignidade além

de boas condições de desfrutar da natureza, minimizando-se as possibilidades de conflitos?

Grande parte do ordenamento jurídico se destina à sociedade/indivíduo, entretanto não haverá fraternidade apenas pela criação de normas, há necessidade de que nosso povo se eduque com vista a promover tal fraternidade e a exigir dos poderes públicos que as normas sejam cumpridas e até mesmo alteradas à medida que se mostrem necessárias tais mudanças.

Alguns aspectos tratados nos itens LIBERDADE e IGUALDADE, extraídos da Constituição da República Federativa do Brasil se revestem de pré-requisitos para consolidação da fraternidade social tais como:

1. o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança;
2. a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem das pessoas;
3. a casa do indivíduo;
4. o sigilo da correspondência;
5. o tratamento igualitário independente do sexo, da raça, da naturalidade, da religião, da ideologia, do status econômico e intelectual;
6. garantia do ensino fundamental e médio;
7. o lazer e a prática desportiva;
8. a promoção da saúde e da previdência e assistência social;
9. a proteção do meio ambiente.

Se discorrêssemos detalhadamente com profundidade e extensão como o Estado deveria atender às exigências constitucionais que listamos como essenciais à concretização da fraternidade social certamente concluiríamos que não seria por falta de normas que não se daria tal fraternidade.

Por melhores que sejam as leis, em vão existirão se os indivíduos não se conscientizarem de suas responsabilidades por cumpri-las, discuti-las e modificá-las.

Já destacamos que fazemos cada um de nós faz parte do Estado e somos todos responsáveis pela formulação, cumprimento, fiscalização e julgamento de atos e fatos que contribuem para a fraternidade.

Não devemos esperar apenas que os outros indivíduos façam, temos que fazer e contribuir para que os outros façam sua parte no pacto social e que os poderes públicos sejam fiéis à obrigação de promover o bem-estar social.

Dentre os pontos listados como essenciais para o alcance da fraternidade destacamos o direito à vida, à educação, à segurança, à saúde e ao meio-ambiente harmonioso.

O direito à vida deve ser obtido antes mesmo que o indivíduo nasça. A partir do nascimento até a sua morte por velhice, poderíamos discorrer por muitas laudas para descrever tudo quanto o Estado, por meio do povo, deve fazer ou não fazer para preservar o direito à vida.

Apresentamos como outro importante promotor da fraternidade social a educação em toda a sua extensão. Através dela o indivíduo se apetrecha de

condições não apenas de preservar a sua vida, mas também de ser um agente difusor do bem estar social.

O direito à saúde é outro pré-requisito para o alcance da fraternidade social. Se este bem não for colocado ao alcance dos indivíduos estará abalado o alicerce da harmonia entre os seres.

A liberdade e a segurança são outras condições essenciais para que os indivíduos possam ao mesmo tempo se manter vivos, com educação e saúde, razão porquê certamente não seria estranho se os colocasse hierarquicamente antes mesmo dos direitos à vida, a educação e à saúde. Não o fizemos porque consideramos ser a educação pré-requisito tanto para a vida quanto para a saúde, e até mesmo à liberdade e a segurança, porquanto entendemos que estas últimas são conseqüências da primeira.

A questão da segurança tem se constituído num dos maiores problemas sociais, não se restringindo simplesmente, para sua solução, da adoção de medidas repressivas. É de vital importância que se empreendam ações com vista à erradicação dos focos de pobreza, de exclusão social, de falta de oportunidade de trabalho, do desamparo à infância e a adolescência, de facilidades para a introdução, a circulação e o uso de drogas e de armas.

No que tange ao meio-ambiente, embora com muito atraso, têm-se buscado regular o uso dos elementos da natureza possibilitando o ordenamento de sua exploração. Em grande parte, nesse particular, fraternidade só se dará pela conscientização por intermédio da educação desde a tenra idade dos indivíduos quanto à responsabilidade de todos em contribuir para a preservação da natureza e incentivando-os a pressionar os poderes públicos para criar normas, implantá-las, fiscalizar a sua execução e exigir de todos que cumpram-nas.

Essas, entre outras, em resumo, as condições básicas para a fraternidade social.

### III.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOCIAL PRÓPRIO E IMPRÓPRIO E OS ENTRAVES À SUA PLENITUDE.

O quadro abaixo dá uma minúscula visão, apenas com base em poucos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil, do controle que poderá ser exercido pela sociedade, seja, segundo a classificação que sugerimos, mediante o controle próprio ou impróprio.

#### **a) Sobre a Administração Direta, Indireta (Avaliação de Desempenho) CRFB.**

##### **Art. 37, 8º,**

Como: tomando conhecimento das leis e dos contratos que regem as relações entre o Poder Público e os administradores e denunciando irregularidades aos mecanismos de controle direto.	Sobre o que: 1. constitucionalidade da lei; 2. adequação dos contratos à lei; 3. cumprimento das cláusulas contratuais; 4. a atuação do Poder Público no tocante ao controle sobre o desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes.
--	---

**b) Sobre as ações governamentais na área da Assistência Social – CRFB. Art. 204, I e II**

<p>Como:</p> <p>tomando conhecimento das normas que regem as relações entre o Estado (União, Estado e Município) e entidades beneficentes de assistência social e da previsão, aplicação e fiscalização tanto desses recursos como das atividades programadas, diretamente sobre os órgãos/entidades, bem como por intermédio dos órgãos fiscalizadores.</p>	<p>Sobre o que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. constitucionalidade e adequação das normas às necessidades públicas;</li> <li>2. aderência das atividades de coordenação desenvolvida pela esfera federal;</li> <li>3. aderência da execução às normas e a eficácia dos resultados alcançados, pelas esferas estaduais e municipais, bem como pelas entidades beneficentes e de assistência social ;</li> <li>4. a formulação das políticas e execução das ações em todos os níveis.</li> </ol>
--	---

**c) Sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - CRFB. Art. 60 ADCT**

<p>Como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. acessando a prestação de contas municipais para verificar o montante de recursos aplicados;</li> <li>2. denunciando irregularidades tanto na destinação dos recursos quanto na sua aplicação</li> </ol>	<p>Sobre o que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. o percentual dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da valorização do magistério;</li> <li>2. o contingente de pessoas atingidas pelo benefício;</li> <li>3. o desempenho e a remuneração dos professores;</li> <li>4. a qualidade do ensino, dentre outras, relativamente às questões de alfabetização, acesso a outros níveis de ensino, ascensão social e aproveitamento no mercado de trabalho dos usuários;</li> <li>4. as condições das instalações das escolas, dos equipamentos, dos meios auxiliares de ensino, etc.</li> </ol>
--	--

**d) Comércio exterior – CRFB. Art. 237**

<p>Como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tomando conhecimentos das normas que regulam o comércio exterior;</li> <li>2. denunciando irregularidades praticadas contra os interesses nacionais e atividades fazendárias, tanto ao próprio executante como aos mecanismos de fiscalização externos.</li> </ol>	<p>Sobre o que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. a constitucionalidade e adequação, das leis aos interesses nacionais;</li> <li>2. o trabalho realizado pelo Ministério da Fazenda no tocante à fiscalização e o controle sobre o comércio exterior.</li> </ol>
---	--

**e) Atividade policial CRFB. Art. 129, VII**

<p>Como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tomando conhecimento das leis que regulam essa atividade;</li> <li>2. denunciando aos órgãos internos e ao Ministério Público transgressões à lei e irregularidades praticadas nesse tipo de atividade.</li> </ol>	<p>Sobre o que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. constitucionalidade das leis;</li> <li>2. atividades desenvolvidas pelos integrantes.</li> </ol>
---	--

**f) Uso do solo urbano – CRFB. Art. 30, VIII**

Como: 1. tomando conhecimento das normas que regulam o uso; 2. utilizando mecanismo de participação e de apoio, para exigir o cumprimento, pelo município, das normas reguladoras.	Sobre o que: 1. a constitucionalidade das normas; 2. o cumprimento, pelo município, das normas reguladoras.
--	---

**g) Sobre o orçamento público CRFB. Art. 74, 70, 71, 72, 75**

Como: 1. tomando conhecimento da lei orçamentária; 2. denunciando irregularidades na aplicação dos recursos: 2.1. ao Controle Interno (Federal, Estadual, Municipal); 2.2. ao Controle Externo (Federal, Estadual, Municipal).	Sobre o que: 1. a constitucionalidade da lei; 2. o cumprimento, pelos usuários dos recursos públicos, da legislação orçamentária; 3. o trabalho de fiscalização realizado pelos órgãos de controle.
--	--

**h) Ações e serviços de saúde – CF. Art. 197**

Como: 1. tomando conhecimento da regulamentação, sobre a execução, fiscalização e controle sobre ações e serviços; 2. denunciando irregularidades aos Controles Internos e Externos.	Sobre o que: 1. a constitucionalidade das normas criadas; 2. o cumprimento das normas pelos poderes públicos, por terceiros ou ainda por pessoa física ou jurídica de direito privado.
--	--

**i) Poluição – CF. Art. 24, VI**

Como: 1. tomando conhecimento das normas sobre poluição criadas pela União, Estados e Municípios; 2. denunciando aos mecanismos internos e externos de controle, transgressões às normas e práticas poluidoras.	Sobre o que: 1. sobre a constitucionalidade das normas; 2. sobre o cumprimento das normas pelos agentes públicos e privados.
---	--

**j) Sistema único de saúde – CF. Art. 200**

Como: 1. tomando conhecimento das normas que regulam a fiscalização; 2. denunciando aos mecanismos internos e externos sobre irregularidades: - de produtos e substâncias de interesse para a saúde da população; - na produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e hemoderivados; - na manipulação de alimentos, bebidas e águas para o consumo humano; e - na produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos tóxicos e radioativos.	Sobre o que: 1. a constitucionalidade das normas; 2. a adequação das normas aos interesses públicos; 3. ao cumprimento pelos agentes responsáveis pela produção, transporte, guarda e utilização dos produtos. 4. a fiscalização exercida pelos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização dos operadores desses produtos.
---	--

Como vimos, o campo para atuação do controle social é vastíssimo, sendo necessário, entretanto, além de organizações que empreendam a coordenação dos movimentos populares para consecução direta dessa tarefa, a conscientização dos cidadãos acerca dos seus direitos e dos caminhos para instrumentalizar essa prática democrática.

De acordo com a classificação que já destacamos anteriormente para o controle social, em primitivo e derivado, em que no primeiro caso o cidadão participa diretamente nos movimentos e no segundo caso representado por organizações cidadãs, há diversas formas de se realizar tal tarefa.

Verifica-se que em ambas as situações, a forma de atuar se lastreia em movimentos e ações coletivas sejam dos cidadãos organizados ou por meio dos seus representantes cooperativos.

As atuações nesses tipos de controle, geralmente são bastante divulgadas pela mídia, e há um acompanhamento, por algum tempo, até que caia no esquecimento.

Em situações de grande repercussão verifica-se que a sociedade toma conhecimento dos resultados de todo o trabalho de investigação e dos atos legislativos, judiciais e administrativos decorrentes de sua atuação.

Como em sua grande maioria esses movimentos são coordenados por entidades que têm o mínimo de conhecimento das normas que regulam tanto a sua atuação quanto aos temas que buscam controlar, há razões para se acreditar na possibilidade de um percentual significativo de eficácia desse tipo de controle.

Há, entretanto outro tipo de controle social que se baseia na atuação isolada do cidadão, tendente a controlar a Administração Pública.

Esse último tipo de controle geralmente é deficiente haja vista que a esmagadora maioria dos cidadãos desconhece seus direitos e também os instrumentos e mecanismos que dispõem para exigir do Estado a satisfação desses direitos, e da Administração Pública correção no cumprimento de suas obrigações.

Muito menos tem o cidadão, isoladamente, visibilidade da correção de determinadas normas que são criadas e de políticas públicas engendradas, nem tão pouco do mérito de decisões judiciais, para que possa exercer o controle.

Dessa forma, parece-nos que o controle social atualmente é exercido ocasionalmente por iniciativa de entidades articuladas em rede, só pressionando o Poder, quando grandes temas estão em jogo, ou quando interesses de segmentos bem organizados estão em perigo.

Por outro lado, no que se refere ao controle exercido pelo cidadão, há em nossa observação, além do desconhecimento dos direitos, mecanismos e instrumentos, cinco fatores que dificultam a consecução desse controle:

- a) falta de percepção de que o contribuinte (pessoa física ou jurídica) é quem financia o Estado e se não é contribuinte mesmo assim tem direito de fiscalizar a atuação dos poderes públicos;
- b) percepção deturpada do que vem a ser ética, que nubla a sua decisão de denunciar irregularidades tanto praticadas pelas esferas públicas quanto

- particulares, seja no fluxo dos recursos seja na sua aplicação ou ainda na consecução de atos que afetem o indivíduo ou a coletividade;
- c) temor de que sua atitude controladora lhes traga conseqüências indesejáveis;
  - d) descrédito na eficácia dos mecanismos e instrumentos para correção das questões denunciadas;
  - e) acesso restrito de pequena parcela da sociedade às informações referentes aos atos da Administração Pública.

Vamos apresentar uma síntese de alguns eventos que demonstram a consolidação das práticas de controle realizadas pela sociedade organizada, sobre grandes questões e a seguir faremos algumas considerações sobre práticas de controle realizadas por cidadãos.

### III.3. O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PRIMITIVO

O controle social primitivo é realizado pela sociedade, organizada informalmente por meio de convocações para passeatas, encontros, fóruns, ocasiões em que os cidadãos participam de discussão e meios de pressão sobre medidas públicas ou particulares que afetem a sociedade como um todo ou parcela desta.

Apesar de ocorrer lentamente, a conscientização dos indivíduos tem aumentado consideravelmente e a consolidação das instituições democráticas favorece o aumento da participação popular brasileira.

Dentre outros exemplos poderíamos citar, como ilustração neste momento, o Movimento do Custo de Vida<sup>19</sup>, iniciado em São Paulo, em 1972, que se ampliou até atingir em 1975, 1 milhão de assinaturas num abaixo-assinado ao Presidente da República, pedindo o congelamento dos preços, representou sem sombra de dúvidas numa forma de controle da sociedade brasileira sobre a política econômica do governo, movimento esse que o autor chamou de “ação coletiva”, haja vista o significado especial e o número de pessoas acionadas, e que atingia interesse da coletividade.

Outro grande movimento popular que influenciou substancialmente para a redemocratização do País, percebendo-se, portanto, o controle popular sobre a reestruturação política e institucional, ocorreu em torno de questões como anistia, censura à imprensa, pluripartidarismo e tortura de presos políticos, culminando com o movimento das “Diretas-já”.

Mais tarde, a partir de 1985, observa-se durante os trabalhos da Constituinte, a movimentação dos cidadãos, promovendo-se a elaboração de emendas populares numa enorme quantidade de municípios, realizando-se várias manifestações, caravanas à Brasília, visando exigir a transparência das decisões tomadas pelos representantes do povo, pressionando-os e negociando aprovação de normas de interesse da população.

Destaca Teixeira<sup>20</sup>, que grande parte das 168 emendas populares, subscritas por 12 milhões de cidadãos foram aprovadas.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 121

<sup>20</sup> Ibidem, p. 122

Como se vê, esse exemplo comprova a importância da participação da sociedade num momento importante de alteração da nossa lei maior, constituindo-se num importante instrumento de controle dos atos praticados pelos nossos representantes na regulamentação das instituições político-institucionais do País.

Além desses movimentos, o cidadão teve oportunidade, durante os trabalhos da Constituinte, de discutir proposições a serem encaminhadas aos seus representantes legais; por meio de fóruns, plenárias e encontros temáticos; sendo em seguida tais questões levadas por entidades organizadas, à Brasília.

Destaca, ainda o supracitado autor, a importância da participação popular durante a Assembléia Nacional Constituinte, discutindo temas até então distante até mesmo de parlamentares e da imprensa tais como medicina alternativa, direitos dos deficientes e direito dos idosos, além de outros mais de interesse mais abrangentes, tais como salários, terra, educação, saúde, além de outros relativos à instrumentos direcionados ao controle, tais como direito de consulta, informação, participação em planos e conselhos.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma calma nos movimentos populares, apesar de a nova carta ter oferecido diretrizes que possibilitavam o controle da sociedade diretamente ou mediante os mecanismos e instrumentos por ela criados.

Mas a parcimônia popular não demorou muito, porquanto acionada, a partir de denúncias de corrupção envolvendo o Presidente da República, os cidadãos, aos milhares, voltaram a participar de passeatas e concentrações, organizando inclusive num Movimento pela Ética na Política e pressionando o Congresso, culminando com o *impeachment* do Presidente da República.

Outros movimentos populares de grande importância, tais como manifestações, vigílias e atos públicos, ocorreram em função de denúncia de locupletamento entre setores do poder público e privado, demonstrando a capacidade da sociedade de controlar as ações públicas, desaguaram na instalação da CPI do Orçamento, redundando no afastamento solicitado ou imposto, de alguns parlamentares.

Além disso, se apresentou uma oportunidade para a sociedade participar, tanto na sua elaboração quanto na fiscalização da sua execução.

### III. 3.1. FRAGMENTOS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL PRIMITIVO NO BRASIL

Alguns exemplos<sup>21</sup> de participações diretas dos cidadãos, ou segmentos, que buscavam controlar a atuação dos poderes públicos na definição de políticas e normas de interesse público, demonstram a capacidade que possui a sociedade de influenciar nas decisões estatais:

---

<sup>21</sup> Exemplos extraídos do trabalho realizado por Elenaldo Teixeira, in “O local e o global – Limites e desafios da participação cidadã”

POLÍTICA/TEMA	PARTICIPAÇÃO	OBJETIVOS	ERÍODO
1. Agrária a) Terra e Democracia b) Grito da Terra c) Marcha de Agricultores sobre Brasília d) Manifestações contra a violência no campo	Milhares de pessoas na Praia do Flamengo (Rio de Janeiro), coordenadas pelo ISERJ/BASE, entidades, artistas, intelectuais.	Pressionar os poderes públicos a darem visibilidade sobre a situação da terra e da reforma agrária.	1990
	Caravanas partindo de várias regiões para encontrarem-se em Brasília, passando por 150 localidades, totalizando 30 mil pessoas, coordenadas pelo MST.	Mobilizar a opinião pública sobre a questão da terra e reforma agrária.	1997
	Agricultores com centenas de caminhões e tratores acampam em Brasília	Manifestar contra a cobrança da TR no crédito agrícola.	1995
	8 mil mulheres coordenadas pela ANMTR.	Sensibilizar os poderes públicos quanto à violência	1996
2. Política Urbana a) Caravanas à Brasília b) Campanha Nacional para Projeto de Iniciativa Popular sobre moradia popular	Caravanas Coordenadas pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo/União Nacional por Moradia Popular e outros. Cerca de 5 mil pessoas, reunidas por várias organizações, para acompanhamento da discussão no Parlamento, de projeto com mais de 800 mil assinaturas.	Apresentar e acompanhar Projeto de iniciativa popular. Pressionar os parlamentares. Mobilizar a opinião pública. Discutir o Projeto sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular.	Desde a constituinte até 1991 1991
3. Governo e Sistema Social a) Caravana Nacional de Movimentos Populares à Brasília b) Romaria dos trabalhadores à Aparecida do Norte.	Cerca de 5 mil representantes do Movimento Popular, egressos de 22 estados, coordenados pela Central de Movimentos Populares apresentam documento com sugestões de políticas públicas. Participação de cerca de 45 mil pessoas, coordenadas pela CNBB, CUT, MST, CMP.	Promover a mobilização de rua para envolver a sociedade. Solicitar audiências públicas com autoridades governamentais (Presidente, Câmara, Senado e Ministros) para discussão sobre orçamento participativo, Fundo Nacional de Moradia, Projeto de Saneamento e FGTS. Denunciar as questões sociais. Mobilizar a opinião pública.	1995 Desde 1987
4. Institucionais Contra a corrupção.	Mobilização em 17 cidades, com mais de 100 mil pessoas (Movimento pela Ética na Política).	Mobilizar o povo pelo <i>impeachment</i> do Presidente da República e por punição dos responsáveis por corrupções.	1993

### III. 3.2. INSTRUMENTOS E CANAIS PARA A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL PRIMITIVO

Além da atuação do cidadão na forma apresentada no quadro anterior, pode ainda também participar do controle da Administração Pública, em seu plano mais abrangente, político-eleitoral, legislativo, judicial e administrativo, usando os seguintes meios:

a) Político/eleitorais

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Voto	Cidadãos	Candidato	CRFB, Art. 14	Escolhe quem vai representá-lo no Executivo e no Legislativo.
Impugnação de mandato eletivo	Cidadãos	Candidato, Juiz Eleitoral	CRFB, Art. 14, § 10º	Casos comprovados de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.
Plebiscito	Cidadão	Legislativo Executivo	CRFB, Art. 14, I	Em matérias de natureza constitucional e ato legislativo.
Referendo	Cidadãos alistados	Legislativo Judiciário	CRFB, Art. 14, II	Convocação pelo Legislativo para ratificar ou rejeitar lei, ato.
Denúncia de interferência do poder econômico/desvio e abuso de autoridade	Cidadãos eleitores	Juiz Ministério Público	CRFB, 9.840/99	

b) Parlamentares

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Acompanhamento das sessões	Cidadãos	Câmara Assembléia	Lei Orgânica e Regimento Interno	Observar comportamento e posições do parlamentar.
Petição sobre informações	Cidadãos	Mesa da Câmara, Presidente de Comissão	CRFB, Art. 58, § 2º, IV	Sobre atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas.
Reclamações, queixas, representações	Cidadãos	Presidente de Comissão Autoridades	CF Art. 58 § 2º, IV	
Prestar depoimento	Cidadãos	Comissão	CF, Art. 58, § 2º, V	Mediante solicitação da Comissão da Câmara.
Discussão de Projeto de Lei	Cidadãos	Plenárias da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno da Câmara	
Apresentação de denúncias, debates e sugestões	Cidadãos	Plenária da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno	
Denúncia de irregularidades	Cidadãos	Comissão de Fiscalização Tribunal de Contas	CRFB, Art. 74, § 2º	A apuração deverá ser realizada pela Comissão.
Defesa do projeto de iniciativa popular	Cidadãos	Plenária da Câmara	LOM Regimento Interno	

c) Judiciais

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Ação Popular	Cidadãos	Autoridades		
Representação ao Ministério Público	Cidadãos	Ministério Público	Lei nº 8.666/93, Art. 101	Fornecer ao Ministério Público, informações sobre fatos que podem ser objeto de ação penal pública.
Mandado de Injunção	Cidadãos	Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça	CRFB, Art. 5º LXXI	Proteção de direitos individuais e coletivos, insertos na Constituição, mas ainda não regulamentados.
“Hábeas data”	Cidadãos	Autoridade competente	CRFB, Art. 5º LXXII	Conhecimento e retificação de informações sobre cidadãos.
Representação ao Ministério Público	Cidadãos	Ministério Público	CRFB, Art. 129, III	Promover inquérito para proteção de direitos relativos ao meio ambiente, patrimônio político e social.
Notícia criminal	Cidadãos	Ministério Público Autoridade Policial	CPC, Art. 5º, § 3º	Levar ao conhecimento de desvio de recursos, falta de prestação de contas, não-fornecimento de informações cometidas pelo prefeito, vereadores.
Ação civil coletiva de responsabilidade	Cidadãos	Autoridade	Lei nº 8.078/90, Art. 91	Interesses difusos, interesses e direitos coletivos.
Ação com rito sumário	Cidadãos	Poder Judiciário Poder Executivo	CRFB, Art. 208, § 2º	Exigir a efetivação do direito à educação.
Representação do Ministério Público para ação de crime de responsabilidade	Cidadãos	Tribunal de Justiça Prefeito	CRFB, Art. 5º § 4º	Negligência, desvio de recursos, descumprimento do orçamento, não prestar contas.

d) Administrativos

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Pedido de informação	Cidadãos	Órgãos públicos	CRFB, Art.5º, XXXIII	Se não cumprida poderá resultar em pena de responsabilidade
Petição em defesa de direitos	Cidadãos	Órgãos públicos	CRFB, Art.5º, XXXIV “a”	
Petição contra ilegalidade/abuso de poder	Cidadãos	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5º, XXXIV a	
Obtenção de certidões	Cidadãos	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5º, XXXIV “b”	
Denúncia de irregularidades/ilegalidades	Cidadãos	Gestor Público	CRFB, Art. 74, § 2º	Para defesa de direito/esclarecimento

Representação contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitação	Pessoa Jurídica	Tribunal de Contas e Sistema de Controle Interno	Lei nº 8.666/93	Caso seja rejeitada poderá ser feita ao Ministério Público.
Fiscalização anual de contas municipais	Cidadãos	Prefeitura Câmara	CRFB, Art. 31, § 3º	Em caso de recusa, passível de caracterizar crime de responsabilidade.
Exame das licitações	Cidadãos	Órgão Público	Lei nº 8.666/93, Art. 4º, § 3º	Podendo impugnar a licitação. Cabe Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Penal Pública.
Requerimento de quantitativos de obras e preços	Cidadãos	Órgãos Públicos	Lei nº 8.666/93, Art. 7º, § 8º, e Art. 4º	
Impugnação de edital de licitação	Cidadãos	Órgãos Públicos	Lei nº 8.666/93, Art. 41, § 1º e 2º	Deve ser feito até 5 dias antes da abertura dos envelopes.
Pedido de intervenção no Município	Cidadãos O TCM é que pode pedir a intervenção	Prefeito	CRFB, Art. 74, § 2º e 35, II	Através de denúncia de não prestação de contas e não aplicação de 25 % da receita no ensino.
Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades Administrativas	Lei nº 8.429, Art. 14	No caso de rejeição poderá ser feita ao Ministério Público.
Acompanhamento de obras em realização	Cidadãos	Órgão Público	CRFB, Art. 74, § 2º	
Participação no planejamento municipal	Associações representativas	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, X	
Participação no planejamento, controle e avaliação de políticas, planos e decisões administrativas	Entidades	Prefeito, Câmara	CRFB, LOM	
Participação na política orçamentária	Entidades	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, X	

#### III.4. O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DERIVADO

O controle social derivado é o controle realizado por meio de parcela da sociedade, formalmente organizada, tais como associações, sindicatos, federações, confederações, clubes, conselhos, institutos, fundações, associações, que visem ao controle de atos que sejam do interesse da sociedade como um todo ou de um subconjunto.

Por ocasião das “Diretas-já”, verifica-se o fortalecimento do controle social “derivado” em que entidades organizadas se incorporam, apoiando as lutas por alterações político-institucionais e aproveitando para ampliar seu poder e cuidar dos seus interesses setoriais.

Como exemplo de parcela da sociedade formalmente organizada, que agiram proativamente sobre o poder tem-se, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Brasileira

de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Comitê Brasileiro de Anistia, etc.

De acordo com Teixeira<sup>22</sup>, dados do IBGE (1990, 1997) mostram um crescimento do número de pessoas ocupadas, com mais de 18 anos, em sindicatos e associações, de 18% em 1988, para 35% em 1996, o que demonstra o fortalecimento dessas instituições e da possibilidade de aumentar o controle sobre atos de interesse dos segmentos representados.

No bojo da redemocratização do País, cresceu substancialmente o controle social visando modificar-se o principal instrumento normativo, a Constituição; passando a implementar-se a formação da mais importante representatividade legislativa da sociedade, a Assembléia Nacional Constituinte, com a importante intermediação, das entidades de classe, entre a sociedade e o poder.

No que tange à participação das entidades nos movimentos populares que culminaram com a deposição do ocupante do mais alto cargo executivo do País, o autor destaca a importante atuação dessas entidades, durante o Movimento pela Ética na Política, a importância da atuação da CNBB, OAB, Conselho Federal de Economia, Associação Nacional de Docentes (ANDES), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Instituto de Estudos Sócio-econômicos – INESC que coordenaram a atuação de mais de 183 entidades.

Outro exemplo de atuação eficiente da sociedade organizada verificou-se no desenvolvimento da “Ação de Cidadania contra a Miséria pela Vida”, que visa agir contra a exclusão social.

Esse fenômeno de participação social mobilizou entidades filantrópicas, espíritas, recreativas, clubes de serviços, em comitês e grupos sociais diversos tais como funcionários públicos, pequenos empresários, estudantes, profissionais liberais, artistas, ONGs, sindicatos, etc.

Percebe-se, com essa “Ação”, o afloramento do controle social sobre as políticas públicas, por exemplo<sup>23</sup>, de geração de emprego e de democratização da terra, provocando inclusive a criação pelo governo, de um Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA).

Releva destacar também como exemplo de controle social, sobre a Administração Pública, as lutas encetadas na tentativa de produção da reforma urbana e política habitacional, que ocorrem há anos desenvolvidas segundo esse mesmo autor desde o surgimento dos “comitês democráticos populares contra os despejos”, passando pelas Sociedades Amigos de Bairros, as ocupações, loteamentos clandestinos, mutirões e cooperativas habitacionais.

Apesar desses movimentos, os grupos interessados não conseguiram, todavia incluir no texto da Carta de 1988 o direito à habitação, nem influir nas decisões dos poderes públicos no sentido de transformar em lei o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular, o Projeto de Lei sobre Saneamento e o Estatuto da Cidade.

De acordo com Teixeira, o Projeto de Lei sobre saneamento foi aprovado no Congresso e vetado integralmente pelo Presidente da República.

---

<sup>22</sup> *ibidem*, p. 121

<sup>23</sup> *ibidem*, p. 125/126

Pergunta-se, afinal, quem estaria com a razão, e por quê, o Congresso ou o Presidente da República. Se a veto presidencial se deu por incompatibilidade da legislação com a questão de recursos públicos, por exemplo, então porque não se retifica a previsão orçamentária em face de situação nova?

Afinal, a Lei revogada era importante ou não para a sociedade? E se era importante, então quais os mecanismos que dispõe a sociedade para atuar nesses casos em que um Poder vota a Lei, mas o Poder que terá obrigação de executar não sanciona?

A luta pela propriedade, desta feita se dá na tentativa de solucionar o problema da falta de política agrária, destacando-se atualmente o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

Segundo o retrocitado autor, esse movimento visa a:

- a) regulamentação de dispositivos constitucionais;
- b) instituição de políticas agrícolas (crédito, preços mínimos, assistência técnica);
- c) ações maciças de caráter expressivo-simbólico, chamando a atenção da opinião pública e protestando contra políticas governamentais;
- d) ações e debates público, visando colocar na agenda questões relacionadas à reforma agrária, política agrícola e segurança alimentar e dar maior visibilidade às reivindicações e proposições;
- e) participação em instâncias governamentais (conselhos, comissões) e acompanhamento das ações do poder público.

No tocante a questão do controle social da posse da terra, além dos atuais interessados denominados “trabalhadores sem-terra”, há também grupos atingidos pela barragem, os indígenas, os seringueiros, os movimentos dos Quilombos, o movimento das Mulheres Trabalhadoras.

Mais bem organizado, o primeiro grupo, além de promover ações não institucionalizadas, também participa de atos institucionais como audiências públicas, participação no Conselho do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, ação parlamentar.

Um capítulo particularmente importante relativo ao controle das políticas públicas se trata da questão dos trabalhadores do campo e da cidade.

No tocante às lutas dos trabalhadores do campo destaca Teixeira<sup>24</sup>, “observa-se mesmo durante parte do período pré-redemocratização do País, diversas manifestações, inclusive por meio de greves, destacando-se os movimentos observados no Nordeste, São Paulo e Paraná, em que os trabalhadores, apoiados por sindicatos e federações conseguiram impor um certo controle sobre as relações com os empregadores e os poderes públicos”.

Destacam-se especialmente as relações de trabalho ocorridas com os chamados “bóias-frias”, ocasiões em que as manifestações sensibilizaram a mídia fazendo com que a sociedade passasse a tomar conhecimento da situação dessa parcela de assalariados.

Além disso, passou a ser divulgada a situação dos trabalhadores temporários, que se constituem, em grande parte, nos escravos modernos, cujas relações entre empregado e empregador são intermediadas ainda hoje por indivíduos que

---

<sup>24</sup> *ibidem*, p. 130-133

arregimentam e controlam os serviços dos primeiros e prestam contas aos segundos, explorando a mão-de-obra.

Com relação aos trabalhadores rurais permanentes, as lutas, apoiadas por sindicatos, federações e comunidade eclesiais têm conseguido exercer pressão sobre o poder público no sentido de promover mudanças legais e de políticas públicas, visando proporcionar melhores condições de trabalho, de transporte e de remuneração; não tendo, entretanto, os trabalhadores temporários logrados vitórias substanciais.

Quanto aos trabalhadores urbanos, dispõem de organizações de classe mais forte que a dos trabalhadores rurais, tais como a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a Força Sindical. Alguns movimentos conseguiram unificar empregados de vários ramos da atividade em prol de interesses comuns tais como a greve geral de 1996 e o dia nacional de protesto contra o desemprego em 1995.

No que tange a luta das classes trabalhadoras assalariadas, além das questões diretamente tratadas com os empregadores verifica-se também a tentativa de controlar a política macroeconômica industrial e tributária, exemplificada por Teixeira<sup>25</sup> pelo caso das Câmaras Setoriais, em 1992, que promoveram acordos (governo, empregadores e empregados), nos setores automotivos, de construção naval e de máquinas agrícolas, com foco no aumento da produção e na manutenção do emprego, com redução de impostos.

Esse controle exercido por parcela dos trabalhadores assalariados, que por seu lado representam uma parcela ainda menor da sociedade (Controle Social Derivado), não levou em conta aspectos mais amplos que certamente influenciariam em outros segmentos, haja vista a redução da arrecadação repercutindo possivelmente de forma negativa numa parcela maior da sociedade.

Como vimos, esses movimentos que isoladamente buscam resolver questões pontuais, de interesse de uma parcela da sociedade, organizados quase sempre por organizações estanques (Controle Social Derivado), com o passar do tempo e conscientização da sociedade, passam a ser apoiados por outras organizações, possibilitando a formação de rede de interesses, obrigando os poderes constituídos a promoverem mudanças nas normas e procedimentos administrativos, exigindo a transparência dos atos governamentais, contribuindo dessa forma para ampliar o controle da sociedade (Controle Social Primitivo), sejam em questões pontuais ou de maior alcance.

### III. 4. I. FRAGMENTOS DA ATUAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DERIVADO NO BRASIL

A seguir apresentaremos exemplos<sup>26</sup> de participações da sociedade, representada por integrantes das organizações interessadas no controle da atuação dos poderes públicos na definição de políticas e normas de interesse público.

---

<sup>25</sup> *ibidem*, p. 132/133

<sup>26</sup> Exemplos extraídos do trabalho realizado por Elenaldo Teixeira, in “O local e o global – Limites e desafios da participação cidadã”.

POLÍTICA/TEMA	PARTICIPAÇÃO	OBJETIVOS	ERÍODO
1. Agrária a) Terra e Democracia b) Grito da Terra c) Encontro Internacional sobre biodiversidade	CNBB/CPT/CONTA/ABR A/CIMI/IBASE e mais 100 entidades	Discutir a reforma agrária. Mobilizar a opinião pública. Denunciar a violência	1983
	Mobilização anual em 23 estados	Conseguir recursos para a reforma agrária. Buscar alterações da Lei Agrária. Combater a violência, o desemprego e a política econômica. Buscar a garantia dos direitos dos índios. Sensibilizar a opinião pública.	Desde 1993
	50 ONGs, coordenada pelo IBASE e Fórum da Amazônia Oriental	Influir nas decisões atinentes à biodiversidade e zoneamento ecológico.	1994
2. Política Urbana a) Campanha Nacional contra despejos	Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM	Denunciar os despejos. Pressionar para modificação na legislação.	1995
3. Governo e Sistema Social a) Grito dos Excluídos b) Congresso da Central de Movimento Popular	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo/ União Nacional por Moradia Popular e outros Entidades de Movimentos Populares de 22 estados, totalizando 1200 delegados	Denunciar/reivindicar as questões de trabalho, terra, distribuição de renda, política econômica. Propor políticas públicas em várias áreas (negros, mulheres, crianças, homossexuais, moradores, sem-teto, deficientes, índios, trabalhadores em saúde, saneamento).	1995 1995
4. Crianças/adolescentes. - Campanha Nacional pelo fim da exploração, do turismo sexual e da violência	MNMMR e outras entidades	Denunciar a violência. Cobrar punição. Acompanhar processos. Monitorar projetos. Articular internacionalmente.	94-97
4. Institucionais a) Contra a Reforma da Constituição; b) Manifestações estudantis contra a corrupção em várias cidades do País	OAB/UNE/CNBB UBES, UEE	Denunciar falta de legitimidade dos acusados na CPI. Denunciar a CPI do Orçamento.	1993 1993

### III. 4. 2. ORGANIZAÇÕES DE CONTROLE SOCIAL DERIVADO E SEUS OBJETIVOS

Vimos no quadro acima, alguns exemplos de atos praticados por representantes de alguns segmentos da sociedade no exercício do controle das ações públicas, além dessas, existem muitas outras que aglutinaram cidadãos no exercício do controle dos atos da Administração Pública, tais como:

ORGANIZAÇÕES	OBJETIVOS
1. Tema: Crianças a) Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua - MNMMR b) Movimento de Defesa dos Direitos das Crianças e do Adolescente – MDDCA c) Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência - ABRAPH d) Frente Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente e) Associação e Entidades Sociais Conveniadas com o governo	Participar da formulação das políticas e fiscalizar sua implementação. Denunciar irregularidades. Lutar pelos direitos das crianças/campanhas.
	Denunciar a violência. Reconhecer direitos.
	Apoiar as ações desenvolvidas pela sociedade relativamente ao tema.
	Lutar pelos direitos e sua aplicação.
	Buscar o cumprimento da aplicação dos direitos conquistados.
2. Tema: Direitos Humanos a) Ordem dos Advogados do Brasil - OAB b) Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH c) Grupo “Tortura Nunca Mais”	Debates as questões sociais/políticas. Promover ações de denúncias. Participar em movimentos nacionais
	Defender políticas de Direitos Humanos e monitoramento do governo na sua aplicação. Participação na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos. Denunciar violências.
	Denunciar/pressionar o governo.
3. Tema: Comunicação a) Associação Brasileira para o Progresso das Comunicações b) Associação Brasileira de Rádios Comunitários – ABRAÇO c) Associação Brasileira de Imprensa - ABI	Defender a democratização dos meios de comunicações.
	Lutar pela legislação específica.
	Denunciar arbitrariedades/debater questões. Promover o engajamento em vários movimentos sócio/políticos

4. Tema: Urbano/Rural/Terra/Agricultura a) Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM b) Associação Nacional de Solo Urbano c) Confederação de Trabalhadores na Agricultura - CONTAG c) Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra d) Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais – ANMTR	Lutar pelo Projeto de habitação popular.
	Luta pela reforma urbana.
	Lutar por reforma agrária. Lutar por política agrícola.
	Promover projetos de assentamentos.
	Luta pela reforma agrária. Lutar pelos direitos da mulher.
5. Tema: Ciência Educação e Saúde a) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência -SBPC	Debater questões de ciência e sociedade. Denunciar/promover ações coletivas.
6. Tema: Meio ambiente a) Associação Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente - APEDEMA b) Frente Nacional de Saneamento Ambiental c) SOS Mata Atlântica d) Coordenação Executiva Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA	Promover a articulação de entidades ecologistas.
	Promover a participação na elaboração de Projeto de Lei de Saneamento.
	Promover ações e campanhas de defesa da Mata Atlântica e denunciar irregularidades.
	Criar plataforma ambiental mínima para discussão com candidatos a cargos públicos

### III. 4.3. INSTRUMENTOS E CANAIS PARA A PRÁTICA DO CONTROLE DERIVADO

#### a) Político/eleitorais

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Impugnação de mandato eletivo	Candidatos, partidos políticos, Ministério Público	Candidato, Juiz Eleitoral	CRFB, Art. 14, §10º	Casos comprovados de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.
Arguição de inelegibilidade	Partido Político, candidato, Ministério Público	Candidato, Juiz Eleitoral	CF, Art. 14, § 3º	Não preencher condições legais de elegibilidade.

#### b) Parlamentares

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Acompanhamento das sessões	Entidades	Câmara, Assembléia	Lei Orgânica e Regimento Interno	Observar comportamento e posições do parlamentar.
Petição sobre informações	Entidades	Mesa da Câmara, Presidente de Comissão	CRFB, Art. 58, § 2º, IV	Sobre atos ou Comissões de autoridades ou entidades públicas.

Continua...

Continuação...

Prestar depoimento	Entidades	Comissão	CRFB, Art. 58, § 2º, V	Mediante solicitação Comissão da Câmara.
Discussão de Projeto de Lei	Entidades	Plenárias da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno da Câmara	
Apresentação de denúncias, debates e sugestões	Entidades	Plenária da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno	
Denúncia de irregularidades	Partidos Políticos, Associações, Sindicatos	Comissão de Fiscalização, Tribunal de Contas	CF, Art. 74, § 2º	A apuração deverá ser realizada pela Comissão
Audiências Públicas	Entidades	Comissões	CRFB, Art. 58, § 2º, II	Decidido pela Comissão.
Participação no debate de projetos nas comissões	Entidades	Presidente da Câmara e Comissões	LOM, Regimento Interno	
Iniciativa ou Projeto de Lei	5% dos eleitores	Câmara Municipal	CRFB, Art. 29, XIII	
Defesa de projeto de iniciativa popular	Entidades	Plenária da Câmara	LOM Regimento Interno	
Sessões Especiais				

c) Judiciais

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Mandado de Segurança Coletivo	Partido Político, Sindicato, Associação	Autoridade Pública ou Agente de pessoa jurídica (Pública)	CRFB, Art. 5º, LXI e Lei 1533/51	Defesa do direito coletivo violado pela autoridade.
Ação Civil Pública	Associações constituídas há 1 ano Autarquia, empresa pública, fundação e ministério público	Autoridade	Leis nº: 7.347/85, 7.853/89, 8.069/90, 8.078/90	Impede e responsabiliza danos ao meio ambiente, consumidor, patrimônio público, defesa do interesse geral (difuso e coletivo), ofensa a direitos da criança.
Representação ao Ministério Público	Entidade	Ministério Público	Lei 8.666/93, Art. 101	Fornecer ao Ministério Público informações sobre fatos que podem ser objeto de ação penal pública.
Mandado de Injunção	Entidades	Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça	CRFB, Art. 5º, LXXI	Proteção de direitos individuais e coletivos, protegidos pela Constituição, mas ainda não regulamentados.
Ação civil coletiva de responsabilidade	Associações	Autoridade	Lei 8.078/90, Art. 91	Interesses difusos, interesses e direitos coletivos

“Hábeas data”	Entidades	Autoridade competente	CRFB, Art. 5º, LXXII	Conhecimento e retificação de informações sobre cidadãos
Representação ao Ministério Público	Entidades	Ministério Público	CRFB, Art. 129, III	Promover inquérito para proteção de direitos relativos ao meio ambiente, patrimônio político e social
Ação, com rito sumário	Entidades	Poder Judiciário Poder Executivo	CRFB, Art. 208, § 2º	Exigir a efetivação do direito à educação
Representação do Ministério Público para ação de crime de responsabilidade	Entidades	Tribunal de Justiça Prefeito	CRFB, Art. 5º, § 4º	Negligência, desvio de recursos, descumprimento do orçamento, não prestar contas.

d) Administrativos

Tipo	Ator	Alvo	Base Legal	Observações
Pedido de informação	Entidades	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5º, XXXIII	Se não cumprida poderá resultar em pena de responsabilidade.
Petição em defesa de direitos	Entidades	Órgãos públicos	CF, Art. 5º, XXXIV “a”	
Petição contra ilegalidade/abuso de poder	Entidades	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5º, XXXIV “a”	
Obtenção de certidões	Entidades	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5º, XXXIV “b”	
Denúncia de irregularidades/ilegalidades	Entidades	Gestor Público	CRFB, Art. 74 § 2º	Para defesa de direito/esclarecimento.
Representação contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitação	Pessoa Jurídica	Tribunal de Contas e Sistema de Controle Interno	Lei nº 8.666/93	Caso seja rejeitada poderá ser feita ao Ministério Público.
Acompanhamento de obras em realização	Entidades	Órgão Público	CRFB, Art. 74, § 2º	
Consulta popular sobre medidas administrativas	5% do eleitorado	Prefeitura	Leis Orgânicas dos Municípios	Proposição feita pelos eleitores.
Participação no planejamento municipal	Associações representativas	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, X	
Participação no planejamento, controle e avaliação de políticas, planos e decisões administrativas	Entidades	Prefeito, Câmara	CE LOM	
Participação na política orçamentária	Entidades	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, X	

O controle direto seria aquele realizado por influência direta da sociedade, seja de forma primitiva ou derivada, seja de forma imprópria ou própria, quer dizer, mediante a participação do povo ou das entidades representativas dos segmentos sociais e contra atos praticados por agente privado ou público.

Por seu turno, o controle indireto seria aquele realizado por atuação de mecanismos acionados pelo cidadão ou entidades, que usariam dos mecanismos institucionais para correção dos atos praticados pelo agente particular ou pelo agente público.

### III.5.1. INSTRUMENTOS POLÍTICO-SOCIAIS E CANAIS DISPONÍVEIS PARA A CONSECUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DIRETO

Para exercer o controle social direto dispõe-se de instrumentos político-sociais<sup>27</sup> e canais de participação popular, por meio dos quais os cidadãos podem atuar sobre os poderes públicos, possibilitando modificação de normas, correção de atos e apuração de responsabilidades, tais como:

- a) Debate Público e Formulação de Propostas e de Opinião: fóruns, plenárias, congresso, seminários, conselhos populares (não legalizados), encontros, conferências, grupos de estudo.
- b) Divulgação: jornais, boletins, folhetins, inserção de notícias na grande imprensa, campanhas/panfletos, alto-falantes, rádios e TVs comunitárias, *home page*, vídeos, murais, faixas, cartazes, exposições, pichamentos, festas, feiras, filmes.
- c) Expressão Simbólica: vigílias, abraços às praças e prédios, movimentos, peregrinações, caminhadas, atos religiosos;
- d) Mobilização e Pressão: abaixo-assinados, telefonemas, cartas, protestos públicos, passeatas, marchas, ocupações de terras, ocupações de prédios públicos, greves, denúncias públicas, campanhas, reuniões públicas, saques, boicotes, festas, festivais, bloqueio de estradas, acampamentos.

Intermediando a comunicação entre os cidadãos e o Poder Público, existem alguns canais<sup>28</sup> que contribuem para a participação da sociedade e facilita o controle da Administração Pública, dentre eles:

- a) Conselhos Municipais, Estaduais e Federais, criados por Lei, relativos as áreas de saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural, direito da criança e adolescente, tutelar, educação, assistência social, transporte, desenvolvimento municipal, desenvolvimento urbano, etc.
- b) Conselhos Escolares (pais, alunos, funcionários).
- c) Comissões temporárias, de fiscalização de obras, de elaboração de propostas, etc.

---

<sup>27</sup> *ibidem*, fls. 191.

<sup>28</sup> *ibidem*, fls. 189

- d) Conferências coletivas com representação de entidades da saúde, assistência social, educação, direitos da criança e adolescentes.

### III. 5.2. INSTRUMENTOS POLÍTICO-SOCIAIS E CANAIS DISPONÍVEIS PARA A CONSECUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL INDIRETO

Como já destacamos anteriormente, o campo de atuação do controle social da Administração Pública é amplíssimo. De acordo com a percepção que nos apresenta, de que todo e qualquer serviço ou produto disponibilizado ao cidadão ou à coletividade, seja decorrente de utilização de recurso público ou particular está sob a égide do Estado, seja legislando, seja julgando, seja, além disso, e excepcionalmente administrando, então nada estará livre do controle social, que me parece mais abrangente do que o controle exercido por entes estatais ou pelo próprio Estado.

Classificamos o controle realizado diretamente pela sociedade, acionando a entidade, o grupo ou o indivíduo que incorre em qualquer desvio da norma ou do costume; mas tal controle raramente se reveste de uma técnica capaz de perscrutar em profundidade e extensão o mérito e a execução ou transgressão, dessa forma a sociedade pode e deve se valer para atingir a plenitude do seu controle, dos préstimos de alguns mecanismos que foram criados para concretizar profissionalmente o controle.

Assim sendo apresentamos a seguir alguns mecanismos<sup>29</sup> pelos quais a sociedade (organizada) participa e controla de forma indireta a Administração Pública, em seu plano mais abrangente, político/eleitoral, legislativo, judicial e administrativo.

Esses mecanismos de controle estatal institucionalizado estão disponíveis para o exercício do controle social, ou seja, são instrumentos democráticos de que se valem os cidadãos para realizarem a função coercitiva de controle em todos os níveis e funções do Estado.

Existem alguns mecanismos que estão à disposição da sociedade para ajudá-la a controlar a Administração Pública embora sejam raramente utilizados.

Além de controlar indiretamente a Administração Pública, por intermédio desses mecanismos, a sociedade tem o direito de controlar também esses próprios mecanismos, seja de forma direta, seja por meio de outros mecanismos. Dessa forma fecha-se o círculo do controle.

Além dos mecanismos de controle parlamentar, de controle jurídico e de controle realizado pelos sistemas de controle interno das esferas de governo, existem outros mecanismos de apoio à participação da sociedade no controle da Administração Pública.

Dentre os exemplos citados, a Ouvidoria Pública, apesar de ser um mecanismo criado para cuidar de questões administrativas de interesse público, faz parte do Executivo enquanto que os demais são órgãos independentes que cuidam das

---

<sup>29</sup> *ibden*, fls. 188

questões, previstas na Constituição e normas reguladoras, que dizem respeito a qualquer um dos Poderes.

MECANISMO	FUNÇÃO
Ouvidoria Pública	Zelar pela legalidade, eficiência, moralidade da administração através de reclamações, denúncias e sugestões dos cidadãos. Apurar denúncias, instaurar sindicâncias e inquéritos, propor medidas (anulação de atos), acompanhamento de processos.
Ministério Público	Defender a ordem jurídica, o regime democrático, os direitos sociais e individuais indisponíveis. Promover o inquérito civil e ação civil pública par proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos. Defender os interesses e direitos da população indígena. Atuar por iniciativa própria e por provocação do cidadão ou entidade da sociedade civil.
Tribunal de Contas	Apurar irregularidades denunciadas pelos cidadãos. Realizar auditorias e analisar e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro público.

#### IV. MECANISMOS E INSTRUMENTOS SOCIAIS SOBRE A TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O exercício do controle social não é funcionalmente viável apenas, dispondose dos instrumentos tais como a denúncia, nem dos mecanismos de controle institucionais, tais como o Tribunal de Contas.

Há necessidade que os entes públicos disponibilizem para a sociedade das informações essenciais para que o cidadão visualize os passos desenvolvidos pelo poder público no cumprimento de suas atribuições legais.

A atividade pública se dá financiada por recursos que saem do seio da sociedade, portanto, nada mais justo que essa sociedade exija dos poderes públicos a prestação de contas que demonstrem a correta arrecadação e aplicação desses recursos.

Contribuindo para a participação da sociedade nas decisões de cunho orçamentário, a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determinou ao poder público a elaboração de instrumentos de transparência da gestão fiscal, exigindo sua divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso, destacandose (Art. 48):

- Planos, orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias;
- prestação de contas e o respectivo parecer prévio;
- relatório resumido da Execução Orçamentária;
- relatório de Gestão Fiscal.

Além disso, determinou (Parágrafo único do Art. 48), que se promovesse à transparência mediante a participação popular e realização de audiências públicas,

durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e o orçamento.

Definiu ainda que tais informações como as prestadas nas contas do Chefe do Poder Executivo, seriam disponibilizadas, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

No Parágrafo único do Art. 49 e nos artigos 50 a 60 dessa Lei tem-se o detalhamento dos instrumentos de transparência, possibilitando que o cidadão tenha acesso a um bom nível de detalhamento e possa contribuir para controle mais amplo por parte dos mecanismos de fiscalização.

Interessante dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal cuida da questão relativa a quem compete fiscalizar o cumprimento dessa norma. O Art. 59 determina que cabe ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas, ao sistema de controle interno de cada Poder e ao Ministério Público.

Esse dispositivo apesar de listar prioridades agasalhadas por determinados dispositivos para a consecução da fiscalização, não exclui a responsabilidade dos mecanismos de controle em cuidar da verificação dos demais. Assim sendo, vislumbra-se uma oportunidade peculiar para que a sociedade possa exercer o controle não apenas tomando conhecimento dos instrumentos de transparência de gestão fiscal e participando de audiências públicas, senão vejamos:

O mecanismo usual de que dispõe o cidadão para controlar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, acionando os mecanismos de controle seria a denúncia prevista na Constituição Federal, Art. 74, § 2º. Para tanto seria necessária a apresentação de elementos que indicassem o cometimento de ilegalidade/irregularidade praticada pelo Gestor Público ou ilegitimidade das contas.

A Constituição Federal, em seu Art. 5º, inciso XXXIII, assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, não cabendo recusa por parte desse órgão, sob pena de responsabilidade.

Assim sendo, se os mecanismos de controle, responsáveis pela fiscalização da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, forem questionados a respeito da aplicação dessa normativa por qualquer órgão ou entidade, parece-nos cabível o pedido de informação.

Dessa forma o cidadão, que não tem a obrigação de conhecer detalhes técnicos do uso dessa Lei, poderá ter satisfeito seu direito de solicitar os préstimos dos órgãos fiscais. Evidentemente que a instrumentalização desse atendimento deve ser regulamentado a fim de não sobrecarregar o aparato fiscal com questões meramente de interesse especulativo.

Interessante destacar que a possibilidade de o Município não ter condições de disponibilizar aos cidadãos os planos orçamentários, dos relatórios fiscais e dos pareceres sobre as contas não se constitui em empecilho para o cumprimento dessa obrigação, passaria ser sim, solidariamente responsável a União, pelo cumprimento de tal obrigação, consoante o que estabelece o Art. 64, que dispõe:

“Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.”

Portanto a sociedade pode muito bem se valer desse dispositivo para exigir que a União cumpra a sua obrigação nos termos dos parágrafos 1º e 2º de forma que sejam satisfeitas as condições de transparência e acessibilidade das informações da gestão municipal.

Outro dispositivo legal que cuida da questão da gestão democrática é a Lei nº 10.257, de 10.07.01(Estatuto da Cidade), oferecendo meios para que a sociedade (Art. 43) possa participar da política, das decisões e controle das questões relativas a política urbana, utilizando instrumentos, equipamentos e mecanismos tais como:

- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- debates, audiências e consultas públicas;
- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Esse dispositivo oferece condições para que a sociedade implemente atividades de controle dentre outros<sup>30</sup> relativamente a:

- a) utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura;
- d) instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização;
- f) deterioração das áreas urbanizadas;
- g) poluição e degradação ambiental.

É evidente no Art. 44 do Estatuto da Cidade, a disposição de se oferecer à sociedade a possibilidade de controlar a gestão orçamentária da política urbana, determinando que se realizem debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal

Apesar da criação de instrumentos, como os previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, divulgadores da gestão fiscal, é ainda muito pouco para que a sociedade possa desenvolver sua função controladora, há necessidade de que a Administração Pública disponibilize outras informações acerca dos contratos que realiza para compras, serviços e obras, processos de admissão de servidores, execução de pagamentos diversos, financiamento e execução de programas e projetos.

<sup>30</sup> Contribuição extraída de Toshio Mukai, in O Estatuto da Cidade, pg. 5-6

Relativamente à questão da transparência merece relevo as informações disponibilizadas no *site* do Governo Federal - Secretaria Federal de Controle sobre Convênios (Anexo fls. 72/73).

Nesse instrumento o cidadão dispõe de informações básicas sobre todos os convênios contraídos entre repassadores de recursos públicos e os beneficiários situados em qualquer município brasileiro.

Dentre as informações disponíveis destacam-se: número original do Convênio, objeto pactuado, nome da concedente, valor do convênio, valor liberado, data da publicação, início da vigência, fim da vigência, valor da contrapartida,

De posse dessas informações a sociedade tem condições de solicitar informações tanto à concedente quanto ao beneficiário sobre questões relativas aos repasses, aplicação e prestação de contas, possibilitando que verifique a efetiva execução das cláusulas pactuadas e denuncie possíveis irregularidades.

Dentre muitas outras informações que se apresentam para conhecimento público e que possibilita uma visão simplificada das relações entre o poder público e os prestadores de serviço destacaríamos aquelas fornecidas pelo *site* do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, onde a autarquia disponibiliza os contratos de concessão de trechos de rodovias federais.

Tais contratos tornam públicas cláusulas pactuadas entre o poder público e as concessionárias, que apesar de não utilizarem recursos públicos no sentido estrito, utiliza-os em sentido amplo haja vista cobrarem pelo uso dos trechos concedidos, cobrança essa que o Estado não faz direta e indiscriminadamente a todos os contribuintes por meio de tributos, mas por meio das concessionárias.

No âmbito do Governo Federal existe um trabalho constante para ampliar a transparência da gestão pública disponibilizando informação por meio informatizado.

A Internet tem sido um instrumento importantíssimo para divulgação mas ainda é um artigo de luxo para a grande maioria dos cidadãos. É essencial que se promova uma política que possibilite a disponibilização de locais de acesso público, tais como em escolas, bibliotecas públicas, associações de moradores, postos de correios, etc.

Além disso, é necessário que se promova divulgação por meio dos meios de comunicação (tv, rádio, jornais, revistas) de que estão disponíveis naqueles locais as informações sobre a gestão pública.

Alguns serviços públicos já se apresentam informatizados, possibilitando não só a agilização dos procedimentos e redução da burocracia, mas também tornando menos doloroso o calvário dos usuários.

Por outro lado informatização dos procedimentos estatais oferece condições de monitoramento dos passos da execução de um determinado serviço por parte dos gestores públicos e em algumas situações até mesmo de qualquer cidadão.

Essa última possibilidade, o acompanhamento dos procedimentos estatais, pelo cidadão, ainda é muito incipiente, seja pela oferta muito pequena, seja pelo interesse e condições de acesso insignificante por parte dos cidadãos.

Alguns dispositivos eletrônicos de controle, no âmbito do Governo Federal se aprimoram e têm promissoras possibilidades de serem abertos em toda sua extensão, para consulta por parte da sociedade e não apenas para alguns segmentos.

Dentre as propostas do Governo Federal, para disseminação das informações gerenciais, destacamos a criação dos seguintes instrumentos informatizados:

- a) controle eletrônico das compras governamentais;
- b) acompanhamento eletrônico das obras públicas;
- c) divulgação dos programas governamentais;
- d) acompanhamento de processos judiciais;
- e) acompanhamento de gasto público.

Acessando o *site* do Governo Federal, em 19 de novembro de 2001, eram estas as áreas disponibilizadas para informações públicas e os sistemas disponíveis:

---

---

## **Serviços e Informações**

**Agricultura**

**Direitos Humanos**

**Oportunidades de Trabalho**

**Assistência Social**

**Economia e Finanças**

**Previdência Social**

**Centrais de Atendimento**

**Educação**

**Recursos Energéticos**

**Cidadania**

**Emprego e Trabalho**

**Recursos Minerais**

**Ciência e Tecnologia**

**Esportes**

**Saúde**

**Comércio**

**Fisco**

**Segurança Pública**

**Comunicações**

**Indústria**

**Serviços Diplomáticos**

**Correios**

**Justiça**

**Servidor Público**

**Cultura**

**Legislativo**

**Transportes**

**Defesa**

**Licitações**

**Turismo**

**Denúncias**

**Meio Ambiente**

---

---

## **Estrutura do Governo**

**Poder Executivo**

**Poder Legislativo**

**Poder Judiciário**

**Ministério Público da União**

**Governos Estaduais**

**Prefeituras Municipais**

**Projetos e Sistemas**

---

**Rede**

**Gestão**

**Sistemas**

**Regimento Interno**

**Atas de Reuniões**

**Metodologia de trabalho**

**Grupo de Segurança**

**Regimento Interno**

**Portaria de Criação**

**Atas de Reuniões**

**Metodologia de Trabalho**

**Membros de Câmara Técnica**

**Siapenet**

**Protocolo Geral**

**Comprasnet**

**SIORG**

**DIRFGOV**

**Guia de Referência**

**Programa A2000**

**Avança Brasil**

---

**Desburocratização**

**Qualidade do Serviço Público**

**Sociedade da Informação**

---

**Sac nos Estados**

---

---

Concursos e Seleções

---

---

Enquete

---

---

Fórum

---

---

Instale Rede Governo

---

---

Fale Conosco

---

---

Busca

---

a) Controle eletrônico das compras governamentais

Esse sistema foi implantado inicialmente para a publicação eletrônica dos avisos de licitações e editais, e dos resumos dos contratos firmados pela Administração Pública.

O sistema operacional é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, implantado em 1994.

Gerencialmente tem sido de grande importância, trocando a rotina manual de cadastramento de fornecedores e de validação de certidões da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por procedimentos por meio eletrônico.

Acessando o *site* relativo ao sistema em questão verificamos que as opções de consultas eram basicamente:

**Consulta Preço Praticado**

Disponibiliza para os órgãos do Governo a pesquisa dos preços praticados nas compras federais através do acesso ao Sistema de Registro de Preços Eletrônico.

**Fórum Estratégico**

Fórum utilizado para assuntos da área de compras do Governo Federal.

**Consulta Situação SICAF dos Fornecedores**

Esta consulta permite que os usuários das UASGs verifiquem a sua situação no SICAF dos fornecedores, bem como a validade desses cadastros.

**Gerencial SIASG**

O ComprasNet gerencial disponibiliza informações relativas às licitações e preços praticados, obtidas do SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. Este serviço destina-se aos gerentes do serviço público usuários do SIASG.

**Inclusão de Edital/Retificação**

Permite que o usuário da UASG efetue o envio dos editais de licitação para uma base única.

**SICAFWeb/ UASG**

SICAF Web - UASG.

**Download Linha de Fornecimento de Materiais e Serviços**

Disponibilização do arquivo do catálogo de materiais e serviços atualizado. Informa quais as linhas de fornecimento de materiais e serviços utilizados pelo Governo Federal para a aquisição de seus bens e serviços.

**Consulta Licitações do Governo Federal e Editais**

Permite realizar buscas por parâmetros. Por exemplo, o pregoeiro poderia fazer uma busca por todos os pregões já autorizados pelo Ministério do Planejamento e aguardando a criação das salas, ou os que possuem os produtos: “Papel gramatura A4”.

**Consulta Listas Classificadas**

Este serviço fornece um importante guia de opções de compras junto aos compradores do Governo, em âmbito Nacional. Informa quem vende o quê.

**Cadastramento/Atualização de Notícias**

Cadastramento das notícias que serão veiculadas no portal.

**Pregão Eletrônico**

Esta opção destina-se aos funcionários da Administração Pública Federal que estejam exercendo a função de pregoeiros em um determinado pregão eletrônico.

**Pregão Presencial**

Esta opção automatiza o processo de Pregão Presencial.

**Consulta Termo Retirada de Edital**

Hoje esta opção informa ao usuário SIASG (UASG) quais foram os fornecedores que baixaram o edital de uma compra daquela UASG através do Comprasnet.

Seria importante que esse sistema disponibilizasse todas as informações veiculadas, não apenas por Gerentes do Serviço Público e usuários habilitados com senha, mas a todo e qualquer cidadão que queira acompanhar as relações entre o poder público e terceiros nos procedimentos de compras.

b) Acompanhamento de eletrônico de obras públicas

Esse sistema, segundo as expectativas do Governo Federal, seria concebido com os seguintes objetivos:

- proporcionar elementos técnicos para a concepção e elaboração de projetos adequados à demanda, bem como para análise e decisões quanto à alocação dos recursos públicos;
- possibilitar o aperfeiçoamento do acompanhamento, fiscalização e avaliação das obras financiadas com recursos públicos;
- melhorar o padrão dos projetos, reduzir o seu custo global, eliminar perdas provocadas por falhas e desvios na execução e assegurar a conclusão das obras;
- permitir o engajamento da sociedade na fiscalização da execução das obras e o alerta em relação a eventuais irregularidades, por intermédio de uma central de atendimento e de prestação de informações, na *Internet*.

Pesquisa que realizamos durante o mês de novembro de 2001, fazendo às vezes de um cidadão comum interessado em descobrir que tipos de informações sobre obras públicas obteriam no *site* do Governo Federal, não lograram sucesso.

Dentre as opções relacionados no *site* em questão, não se apresenta o de acompanhamento de obras, mas será uma ótima ferramenta para o controle social da Administração Pública, desde que todas as informações relativas aos contratos, aos projetos, aos cronogramas físicos financeiros e aos relatórios dos fiscais desses contratos estejam à disposição de qualquer cidadão.

#### c) Divulgação dos programas governamentais

Esse Sistema possibilita, por meio da Internet, o acesso da sociedade, de uma verdadeira prestação de contas das metas alcançadas em confronto com os planos propostos pelo poder público.

Ele foi concebido, visando basicamente suprir com informações os Gerentes do Avanço Brasil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Governo Federal e seus parceiros e a sociedade.

As informações constantes desse instrumento, apesar de serem resumidas, possibilitam o conhecimento e o acompanhamento das atividades pela população, contribuindo para possíveis pedidos de esclarecimentos ou denúncias.

A seguir oferecemos um exemplo de informação constante do relatório de Avaliação do PPA, ano 2000.

---

Relatório de Avaliação 463

---

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

---

## **MACROOBJETIVO 22**

### **Ampliar a Oferta de Habitações e Estimular a Melhoria das Morádias Existentes**

Baixa renda que conta com poucas alternativas para aquisição de moradia. Dessa forma, torna-se fundamental discutir com o agente operador alternativas de ação para difundir e atrair

possíveis participantes das camadas de baixa renda, tendo em vista que a grande maioria do déficit habitacional concentra-se neste segmento. Nesse sentido, seria importante rever os mecanismos disponíveis e as exigências relativas às empresas públicas habitacionais que se dedicam à provisão de moradia para os segmentos de baixa renda.

Cabe desenvolver outros mecanismos que possibilitem elevar o potencial do programa para a redução do déficit habitacional via crescimento na oferta de novas moradias, ao invés de privilegiar a aquisição de habitações já existentes, contribuindo, assim, para estimular a produção nacional, para a ampliação do mercado, para a redução no preço das moradias e para a elevação do número de empregos no setor.

Quanto à deficiência verificada no estabelecimento do indicador do programa, cabe ressaltar que um novo indicador está em fase de elaboração e visará medir a contribuição efetiva do programa para a redução do déficit habitacional, devendo ser implementado na próxima revisão do PPA.

---

---

## Relatório de Avaliação 471

---

---

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

### **Minha Casa**

#### **Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano**

**Gerente:** Nelson Teixeira da Silva

#### **Principais Resultados Alcançados**

- Contratados 318 empreendimentos para arrendamento residencial, beneficiando 38.444 famílias, com investimento total de R\$ 742 milhões.

#### **Comentários**

Apesar de terem sido produzidas pouco mais da metade das unidades habitacionais previstas no PPA, pode-se considerar que o programa atingiu seu objetivo em 2000, uma vez que essas realizações se aproximam da redefinição de metas e dos recursos disponíveis estabelecidas posteriormente ao desenho do programa pelo Conselho Curador do FGTS.

Considerando seu desempenho atual, o programa tem condições de alcançar as metas propostas até dezembro de 2002, quando termina seu prazo de vigência. Além disto, cabe assinalar a importância do programa também pelo seu modelo inovador, que poderá servir de projeto-piloto para a criação de novas ações governamentais que se utilizem do arrendamento residencial com opção de compra como alternativa para o enfrentamento do déficit habitacional, particularmente para as camadas de baixa renda.

Criado em abril de 1999, por intermédio da Medida Provisória nº 1823, atual MP 1944-21, o programa Minha Casa é composto por uma única ação de arrendamento residencial. O programa poderá adquirir imóveis, para fins de arrendamento residencial, até o valor de R\$ 3 bilhões, objetivando oferecer solução habitacional para a população dos grandes centros urbanos brasileiros com rendimento mensal de até 6 salários mínimos. O valor destinado ao programa se encontra disponível no chamado Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, administrado pela Caixa Econômica Federal.

Em relação à natureza do financiamento, cabe ressaltar que a indicação das fontes FGTS e CEF no PPA pode trazer confusão quanto a real natureza dos recursos disponibilizados para o programa, uma vez que o FAR foi formado por recursos oriundos de empréstimo junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e por recursos oriundos de fundos e programas em extinção (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL; Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH; e Fundo de Desenvolvimento Social - FDS). É verdade que o FGTS constitui o FAR, porém não pode ser considerado fonte direta de financiamento do programa. De outro lado, a CEF não aporta recursos próprios ao programa, sendo os recursos não onerosos oriundos de fundos e programas em extinção. Logo, a fonte correta de recursos do programa é o FAR, como de fato propõe a MP. 1823/99. está em fase de elaboração e visará medir a contribuição efetiva do programa para a redução do déficit habitacional, uma vez que a evolução do índice atualmente

utilizado não pode ser creditada apenas ao desempenho deste programa, já que outros programas do governo federal e dos estados e municípios também atuam na provisão de moradias. Um dos elementos facilitadores da execução do programa é a sua operação totalmente descentralizada, realizada por inter-médio da Caixa Econômica Federal – CEF, que detém uma tecnologia já consolidada e grande experiência na execução de programas desta natureza. Além disto, o Governo Federal conta com a participação de estados, municípios e do Distrito Federal como parceiros, objetivando a identificação dos locais para implantação dos projetos, a seleção das famílias beneficiárias e a promoção de ações facilitadoras à implantação dos projetos, tais como redução ou isenção de taxas e impostos e a implantação de infra-estrutura básica.

À SEDU/PR compete, essencialmente, estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos alocados ao programa, acompanhar e avaliar seu desempenho e fixar a remuneração da CEF por sua operacionalização. O programa, por não contar com recursos do Orçamento Geral da União, não está sujeito ao contingenciamento de recursos.

Um dos principais entraves ao sucesso do programa é justamente o seu modelo inovador, que visa propiciar uma alternativa ao paradigma da casa própria, oferecendo às famílias com rendimento mensal de até 6 salários mínimos.

#### **Recomendações**

Além da correção das informações constantes no PPA quanto ao indicador a ser utilizado e à fonte de financiamento do programa, fazem-se necessárias revisões na distribuição regional dos recursos e metas, em função das novas referências da CEF quanto à demanda projetada para o programa.

No tocante à execução do programa, vale lembrar que a CEF possui um “poder de compra” da ordem de R\$ 3 bilhões. Um expressivo volume de recursos como esse poderia servir como “regulador de mercado”, objetivando, sempre, o menor preço das unidades residenciais. Neste sentido, a CEF poderia assumir um papel muito mais amplo do que o de agente financeiro.

A CEF, como banco público de caráter social e na qualidade de gestora do programa, poderia assumir o papel de órgão promotor dos projetos, definindo-os junto com o poder público local e oferecendo a possibilidade de produção às empresas do setor da construção civil que possam produzi-los ao menor preço.

opção futura de compra. Isto representa uma significativa inovação no modelo existente, que é centrado em linhas de crédito voltadas à venda/aquisição de unidades, fazendo com que haja uma demora natural na absorção desta nova modalidade pelos diversos segmentos que atuam no setor habitacional e pela população a ser beneficiada.

---

## CONCLUSÃO

Vimos neste trabalho que a quantidade de decisões políticas, parlamentares, judiciais e administrativas que acontecem diariamente interessam intimamente à sociedade e que há sempre uma maneira de essa sociedade participar do seu controle.

Apresentamos conceito abrangente acerca do controle social, que em nosso entendimento não se restringe exclusivamente ao controle da prestação de serviços e fornecimento de produtos desenvolvidos por entidade pública.

Mostramos exemplos da atuação da sociedade em vários momentos, em que ficaram claras que a sua participação foi fundamental para alterar os rumos de situações importantes na vida recente do País.

Disponibilizamos também informações sobre mecanismos, instrumentos e equipamentos que estão à disposição do cidadão para que possam exercer seu direito de cobrar dos Poderes Públicos correção de normas, de atos e de procedimentos, não apenas relativos a agentes públicos, mas também a agentes privados.

Embora tenhamos mostrado instrumentos legais e procedimentos administrativos criados para promover a transparência das informações, particularmente dos órgãos públicos, os pontos de acessos dessas informações, para a grande maioria da população brasileira é insignificante.

Alia-se a essa deficiência supracitada, o desinteresse do conjunto de cidadãos que têm acesso aos meios de comunicação informatizada (ex: Internet) por essas informações.

Além disso, as informações disponíveis ainda carecem de aprimoramento e de abertura para a sociedade, tais como aquelas existentes nos sistemas SIAPE, SIAFI, SIDOR, de Compras governamentais, de controle de obras e de contratos.

Questão fundamental para desenvolver a cidadania é a educação, aqui está o principal ingrediente para formar o cidadão.

As práticas de cidadania têm de ser incentivadas desde a escola para que se conscientize a sociedade dos seus deveres e direitos, inclusive do direito de fiscalizar a aplicação dos recursos que entrega ao Estado. Dessa forma, por que não disponibilizar pontos de acesso informatizado e promover consultas orientadas, com os alunos, nas questões de acompanhamento da execução dos programas do Governo? Provavelmente despertaria nos jovens o interesse por questões tão importantes.

Por outro lado, questão que se prestaria a estudo particularizado e profundo, e que se vislumbra essencial para plenitude da democracia e aprimoramento do controle social, trata-se da necessidade que devem ter os Tribunais de Contas no sentido de envidar esforços para que se modifiquem normas, procedimentos e relações ante esse mecanismo de controle estatal e o cidadão, aprimorando as informações disponibilizadas ao público e ampliando o canal de acesso da sociedade à participação mais ampla do processo de fiscalização, inclusive com acesso a terminais públicos disponibilizado em suas unidades descentralizadas e a possibilidade de propositura de denúncias ou oferecimento de informações que pudessem subsidiar os trabalhos de fiscalização ampliando assim o controle social.

Poder-se-ia planejar modificar, por exemplo, a estrutura da Corregedoria do Tribunal de Contas da União, numa Unidade de Controle Social, que tratasse de Assuntos Internos e Assuntos Externos e que passaria a ser um elo de comunicação mais efetivo entre o fiscal da aplicação do dinheiro público e seu cliente, a sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Constituição (1988), 2001. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

CALDERON, Adolfo Ignacio, 2000. Democracia Local e Participação Popular, São Paulo, Cortez Editora.

CITADINI, Antonio Roque, 1995. O Controle Externo da Administração Pública, São Paulo, Ed. Max Limonad.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1991. Direito Administrativo, São Paulo, 2. ed. Atlas
- FENANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, 2001. Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra, na função do controle administrativo, Brasília, Brasília Jurídica.
- FERREIRA, Pinto, 1990. Manual de direito constitucional, Rio de Janeiro, Forense.
- FÜHRER, Maximilianus Cláudio & Maximiliano R. Ernesto Führer, 2001. Resumo de direito constitucional, São Paulo, Malheiros Editores.
- GUALAZZI, Eduardo Logo Botelho, 1992. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais
- REVISTA de Administração Pública. Vol. 32, n. 3, mai/jun 1998. Fundação Getúlio Vargas.
- REVISTA de Administração Pública. Vol. 34, n. 6, nov/dez 2000. Fundação Getúlio Vargas.
- GRANJEIRO, J. Wilson & Róbison G. de Castro, 1997. Administração Pública, Brasília, Ed. Vest-Com.
- JACINTHO, Jussara Maria Moreno, 2000. A participação popular e o processo orçamentário, São Paulo, LTD Editora de Direito.
- KHAIR, Almir Antônio, 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- JR. Flávio C. de Toledo & Sérgio Ciquera Rossi, 2000. Gestão fiscal responsável: manual básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, BNDES/FINAME/BNDESPAR, Governo Federal.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho & Jair Eduardo Santana/Luciano Ferraz, 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais, doutrina e legislação, Belo Horizonte, Del Rey.
- MUKAI, Toshio, 2001. O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, São Paulo, Saraiva.
- OLIVEIRA, Telma Almeida de, 1994. O controle da eficácia da Administração Pública no Brasil, Bahia, Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
- REVISTA do Tribunal de Contas da União. Vol. 76, abr/jun 1998, Brasília, TCU.
- REVISTA do Tribunal de Contas da União. Vol. 80, abr/jun 1999, Brasília, TCU.
- REVISTA do Tribunal de Contas da União. Vol. 82, out/dez 1999, Brasília, TCU.
- REVISTA do Tribunal de Contas da União. Vol. 84, abr/jun 2000, Brasília, TCU.
- SANTOS, Luiz Alberto dos, 1997. Reforma Administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro, Brasília, Departamento Intersindical de assessoria Parlamentar.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, 2001. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã, São Paulo, Cortez Editora.

TRIBUNAL de Contas da União, 1999. Fiscalização de gastos públicos no Brasil: ciclo especiais de palestras, Brasília, TCU

TRIBUNAL de Contas do Estado da Bahia, 1995. Anais do Seminário Internacional de Controle Externo, Salvador, TCE.

## SOBRE O AUTOR

**Erivaldo Gonçalves de Menezes**, nasceu em Natal (RN), em 28/11/52 e é filho de Edivaldo Gonçalves de Menezes e Maria Oliveira de Menezes.

Casado com Amélia Sevilha de Menezes é pai de três filhos (Bruno Sevilha G. Menezes, Isabela Sevilha G. Menezes e Gabriela Sevilha G. Menezes).

É formado em Matemática e Especialista em Controladoria e Auditoria pela Escola de Pós-Graduação em Economia - EPGE da Fundação Getúlio Vargas - FGV e concluinte do Curso *MANAGEMENT* MPA Especialidade em Controle Externo pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE da FGV.

Prestou serviços durante 19 anos no Exército Brasileiro, em Natal (RN), Picos (PI), em São Paulo (SP) e no Rio de Janeiro (RJ), dos quais 9 anos como monitor de cursos de formação e aperfeiçoamento de praças e especialização de oficiais na Escola de Material Bélico - EsMB e foi professor do Magistério Público Estadual do Rio de Janeiro durante 9 anos.

É Analista de Controle Externo egresso do concurso de 1986, tendo iniciado suas atividades na Secretaria de Controle Externo do Amazonas e trabalhando desde 1990 na Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro.