

ABORDAGEM DAS INOVAÇÕES DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA

Diego Vale de Medeiros

Estudante de Direito

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Novos Paradigmas de Gestão Democrática da Administração Pública; 2.1 A Superação do Tradicionalismo da Democracia Representativa e as Mudanças com a Democracia Participativa; 2.2 As Novas Relações da Administração Pública e Sociedade com Fulcro na Constituição Federal Rumo à Efetiva Participação Cidadã; 2.3 A Corrupção e as Violações na Gestão da Administração Pública; 3. As Formas de Controle da Administração Pública; 3.1 Conceituação de Controle; 3.2 O Controle Externo e Interno da Administração Pública; 4. Controles Tradicionais; 4.1 O Controle Administrativo; 4.2 O Controle Legislativo; 4.3 O Controle Judiciário; 5. Princípios do Controle Social na Gestão Pública Administrativa; 6. Tendência Internacional do Controle Social; 7. Controle Social e Constituição de 88; 8. As Inovações da Reforma Administrativa de 1995 e o Controle Social; 9. Dispositivos Infraconstitucionais do Controle Social; 10. Controle Social e a Gestão Financeira; 11. Controle Social e a Gestão das Políticas Públicas: O Papel dos Conselhos; 12. Controle Social, Acesso à Informação e a Transparência na Gestão Pública; 13. Os Benefícios de Uma Gestão Pública com Respaldo no Controle Social; 14. As Limitações no Pleno Exercício do Controle Social; 14.1 A manipulação Governamental e a Falsa Idéia de Governo Popular; 14.2 Dificuldades; 15. Propostas para o Eficaz Controle Social na Administração Pública; 16. Considerações Finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O cenário atual de ampla disputa política, diante das fragilidades sociais do final do século XX e início do século XXI, tem exposto as vulnerabilidades dos modelos existentes no âmbito da administração pública, trazendo a necessidade de discussão sobre o exercício e os novos mecanismos de controle da gestão pública que apresentam, hodiernamente, foco de atenção de todos aqueles que almejam o aperfeiçoamento do Estado (inclusive o profissional do Direito) e um estreitamento entre as expectativas da sociedade com a tutela do verdadeiro interesse público.

É de Bandeira de Melo (2001) a lição de que “Estado democrático de direito é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados“, nesse contexto, a preocupação cada vez mais intensa com o fortalecimento dos instrumentos eficazes de planejamento, execução, controle e avaliação da administração pública enseja um alinhamento das instituições existentes no Estado Democrático.

Em especial destaque aos mecanismos de controle, traz-se como objeto do presente trabalho as transformações e novas perspectivas do controle da gestão pública, evidenciando-se o controle social. Para tanto, pretende-se buscar algo mais do que a narrativa ordinária acerca dos institutos de controle classicamente formais postos à população, mas suscitando questões relevantes sobre as inovações que se possa vincular o tema.

Por conseqüência, as novas perspectivas da atividade de cooperação com a gestão estatal podem entrar em rota de colisão com conceitos originários de uma doutrina clássica, ainda hoje repetidos em manuais. Todavia, essa não pode ser mais a posição do estudioso do Direito Administrativo como defende a Procuradora da República Vanice Regina Lírio do Valle (2001):

Em tempos em que o papel do Estado, da sociedade e porque não dizer do Direito em si vêm sendo permanentemente sendo discutidos na incansável busca pelo seu aprimoramento, a desconstrução dos dogmas tradicionais e a proposta de outras abordagens ao tema da discricionariedade, dos limites do controle social, da busca pela legalidade da atuação do Estado, é esforço que se faz com o objetivo único de que, quando menos, se fomentem discussões, até que como tônica hoje vigente, alcance-se o consenso.

As mudanças necessárias no controle administrativo devem convergir esforços na direção de ampliação e consolidação do Estado Democrático de Direito

no Brasil. O controle social na gestão das políticas públicas, incluindo-se nesse âmbito a aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do Estado, é um tema relevante para ser discutido, principalmente por se perceber que as transformações decorrentes das reformas administrativas têm caminhado na direção de ampliação do controle social, todavia se reputa que ainda são tímidos os meios disponíveis para a sociedade, além do despreparo do cidadão e compreensões deturpadas detectados na prática dos gestores públicos.

A matéria, todavia, não merece tamanha simplificação, é preciso empreender-se a uma análise crítica em relação aos mecanismos existentes, para que se possa afinal aferir se o propósito constitucional da garantia da participação e por consequência do controle social dispõe do indispensável arcabouço jurídico garantidor de seu exercício eficaz.

Buscando melhor abordagem do assunto em tela, o presente trabalho foi dividido em capítulos, preocupando-se em inserir o assunto dentro do contexto atual, conceituando, discutindo e propondo idéias dentro dos aspectos analisados. Utilizaram-se, como fontes para base teórica informações oficiais, doutrinárias e jurisprudenciais - respaldando-se nos dispositivos previstos na Constituição Federal – legislações infraconstitucionais, evidenciando as mudanças oriundas da Reforma Administrativa de 1995 e as inovações posteriores que colaboraram no discernimento da implantação dos mecanismos de controle social.

Ademais, defende-se que os sistemas de controle precisam de uma discussão mais profunda, pois a sociedade brasileira não suporta mais as soluções fáceis e paliativas de aumento da carga tributária e das propostas que buscam objetivos eleitorais e/ou acordos de interesse meramente econômicos e particulares. Por consequência, a proposta de tal estudo é contribuir para uma visão atualizada do Direito Administrativo aos limites das possibilidades oferecidas à fiscalização exercida pela sociedade, sob as perspectivas de suas novas aspirações e transformações com relação a seu papel no processo decisório do seu próprio destino.

2. NOVOS PARADIGMAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A SUPERAÇÃO DO TRADICIONALISMO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS MUDANÇAS COM A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Nos tempos atuais, desenvolve-se no Brasil uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988

como à participação de uma pluralidade de atores com presença na cena pública. A concepção constitucional de democracia requer um contexto social de esferas públicas mobilizadas, expresso em uma sociedade civil autônoma e na participação cívica interagindo com as instituições de governo.

Todavia, a percepção do não estabelecimento de uma cidadania plena no Brasil relaciona-se a fatores 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 sob a tênue linha da sobrevivência; e em especial atenção, devido a formação do Estado Brasileiro ser baseado no modelo burocrático estamental patrimonialista.

O conceito de exercício do governo por representação, essência da democracia representativa, permitiu 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 por muito tempo, não está imune às críticas. É notório o desenvolvimento da necessária transposição das limitações compartimentadas do conceito e da prática da tradicional democracia, promovendo uma superação no tocante à concepção de que esta enfatiza unicamente a idéia de representação, ora entendida como delegação de poderes, ora como governo da minoria sobre a maioria, visão esta concernente e responsável pela manutenção do *status quo*.

Indubitável a evolução da sociedade, e por via de conseqüência, espera-se que os mecanismos de organização acompanhem a tendência. Assim é que surge a idéia de um constitucionalismo que consagre um núcleo essencial de direitos e garantias individuais e também a prevenção e enfrentamento ao abuso de poder perpetrado por essa própria estrutura de organização política e social que se vinha concebendo, coadunado com novos instrumentos mais democráticos no âmbito da gestão pública administrativa.

O ideal de Democracia Participativa recebe posicionamento por Bastos (2001):

Temos hoje uma superação da democracia representativa que se mede no grau de participação de determinados setores da sociedade na gerencia da coisa pública. Isso vale, no entanto, mais como um prenúncio do que uma constatação da nossa realidade. Há uma gradativa descrença do povo nos representantes. Isto tem deixado espaço para novas formas de o povo interferir no Estado

Na perspectiva do controle social, deve-se analisar, também, a própria democracia representativa no Brasil, ensejando o questionamento da legitimidade do processo da democracia representativa no tocante ao planejamento, controle e avaliação da gestão pública ao se medir a satisfação das propostas governamentais e o interesse público. Atenta-se para a previsão constitucional de que a democracia no Brasil não é mais tão somente representativa, mas também direta (através dos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei) e participativa (através da presença e interferência da sociedade civil nos espaços de gestão pública e de fiscalização de políticas públicas), contribuindo para legitimação da participação popular.

Em face aos novos paradigmas expostos, far-se-á necessário elencar como prioridades do governo e da sociedade civil ações que incluam, nos programas de políticas públicas, o compromisso constitucional com a participação cidadã e controle social sob o ângulo do empoderamento da gestão democrática, fixando-se em eixos estruturantes, ações que garantam a partilha efetiva de poder entre o Estado e a Sociedade, direcionadas à promoção da justiça social, combate à desigualdade e promoção da equidade, promovendo a negociação entre os setores sociais e a efetiva construção do interesse público.

2.2 AS NOVAS RELAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE COM FULCRO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL RUMO À EFETIVA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Como se percebe historicamente, durante muito tempo a fiscalização e o julgamento dos atos da administração pública tiveram no Brasil um grande ausente: o cidadão. Em face à aplicação fundamentalista dos princípios da democracia representativa, a ele era concebido somente o direito de eleger periodicamente seus representantes, permanecendo-se na temporada entre um pleito e outro em completo alheamento e míope das decisões sobre o destino da Nação. A alusiva exclusão só não era absoluta porque lhe restava invariavelmente a porção mais dolorosa daquelas decisões: arcar com resignação aos desmandos, incompetência e os atos corruptos das autoridades.

Destaca-se que 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 imperioso o reconhecimento, com indispensável respeito ao equilíbrio e harmonia dos Poderes, que o exercício vinculado e discricionário da Administração Pública não pode ser uma espécie de decisão imperial sem

razoabilidade aos limites da discricionariedade, à qual a sociedade se curve, em grata reverência.

No tocante aos mecanismos de participação democrática, várias formas de relação entre Sociedade e governo correspondem ao processo que tornam o Estado mais permeável à conquista de direito e podem ser entendidos como legítima partilha de poder. Entre eles podem ser citadas as audiências públicas, processos de consulta popular, fiscalização sobre as ações do governo em canais formais (conselhos de políticas públicas), reuniões e assembleias em bairro e entidades com a presença de representantes do governo, organizações não-governamentais, permitindo assim que a ação da sociedade conduza a uma maior inserção social da Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação.

Por conseguinte, infere-se que o controle social da Administração Pública se fundamenta e enseja uma cidadania ativa. Não basta o simples estabelecimento de dispositivos legais e estruturais que podem resultar num amontoado de regras e mecanismos inúteis, pois não correspondem às habilidades de cidadania desenvolvidas na sociedade civil brasileira.

Entretanto, apesar das novas perspectivas da cidadania, mantém-se um estágio incipiente da proativa participação social, ainda dissolvida nos problemas decorrentes da crise econômica associados à corrupção e ao clientelismo, incorporados às práticas da Administração Pública, que se sobrepõem e desencorajam iniciativas inovadoras de governos locais ou do federal, de estímulo aos mecanismos de cidadania.

Por outro lado, o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo de exercer a sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que advir dos seus atos. Para reduzir essas incertezas é preciso viabilizar estratégias de canais formais de acolhimento de denúncias, disponibilização de informações simples, consistente e por meio de regras claras e definidos, prazos e mecanismos de divulgação das ações, nos sistemas de controle interno dos órgãos governamentais, e maior incentivo e empoderamento ao controle social.

Ademais, a cooperação Estado e Sociedade se materializa pelas diretrizes da participação; e por certo, da atuação consensual que pressupõe uma conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formação das soluções, que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade, como bem fundamenta Diogo de Figueiredo (2000):

(...) pode-se vislumbrar a crescente importância da homogeneização do continuum sociedade-Estado, preparando um futuro de maior le-

gitimidade e até de maior eficiência para a ação estatal, pois as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho, mais entusiasmo e menos resistência.

Pretende-se com o auxílio da sociedade, legitimar uma política ou conduta a ser implementada pelo Estado, seja pela intervenção ativa através da apresentação de sugestões e propostas, seja pela simples verificação da observância dos imperativos relacionados ao adequado atendimento ao interesse público.

Considerando que a descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade nos mecanismos de controle, é ultrapassada a idéia de uma supremacia vertical entre governantes e governados, evidenciando-se o estímulo em assegurar, por intermédio da transparência, a possibilidade dessa interação horizontal, entre agentes e destinatários do exercício do poder; e investimentos nas formas de interação ou associação entre o setor privado e público por meio de implantação e atualização dos instrumentos legais rumo à expansão da participação da sociedade.

2.3 A CORRUPÇÃO E AS VIOLAÇÕES NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A corrupção, como fenômeno político e social, presente de forma marcante no Brasil, deve ser estudada e considerada com cuidado nos novos mecanismos de controle da administração pública no processo de reformulação do ordenamento do Direito Administrativo, com finalidade de coibir e/ou reduzir essas práticas.

O Brasil ao decorrer da sua história carrega escândalos relacionados às condutas corruptas que comprometem e colocam em pauta as vulnerabilidades dos princípios constitucionais do direito administrativo. Dentre os casos elencam-se os anos do orçamento, os desvios para liberação de recursos federais via contas fantasmas do governo Collor, o superfaturamento do Prédio do Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Trabalho de São Paulo, o escândalo da previdência e do mensalão do governo Lula e, em realidade local, a contratação de serviços jamais realizados da Fundação Pública José Augusto vinculado ao Governo do Estado do RN. Logo, como se percebe, o fenômeno não é um privilégio do Poder Executivo. Ele ocorre em outras instâncias de poder, como também não se restringe à esfera federal, abarcando também o âmbito estadual e municipal.

A Comissão Especial constituída no Congresso Nacional em 1994 para averiguar o grau de corrupção na Administração Pública expressou em seu relatório que as práticas patrimoniais e a corrupção estavam profundamente enraizadas na cultura do Estado Brasileiro, identificando-se problemas em praticamente todos os setores da Administração Pública, assim como se apontando ausência e/ou ineficácia dos sistemas formais de controle.

Elenca-se as seguintes situações comumente identificadas de verdadeiro desrespeito a coisa pública: superfaturamento de obras e serviços; omissão do agente público nas licitações; transferência de bens a preços irrisórios; emissão de declarações, diplomas, licenças sem legitimidade; omissão culposa na fiscalização por órgãos e agentes fiscais oficiais; aditamento de contratos sem respaldo legal; omissão na fiscalização de obras e contratos; fraudes na transferência de recursos via convênios; contratação de serviços de terceiros, delegando-se funções típicas do Estado.

Pode-se inferir, portanto, que as práticas patrimoniais e a corrupção são profundamente enraizadas na cultura do Estado brasileiro, podendo-se identificar problemas em praticamente todos os setores da Administração Pública cujos sistemas de controle se apresentam ausentes ou ineficazes.

Muitas entidades públicas utilizam as lacunas da lei para usurpar e realizar a malversação do dinheiro público, coadunado com uma tradição patrimonialista, prevalecendo a política do jeitinho brasileiro e a ineficácia da aplicação da lei torna a possibilidade de responsabilização do gestor pouco possível no Brasil, criando um ambiente desfavorável ao descontrole, não obstante os avanços legislativos na esfera civil, administrativa e penal de responsabilização dos maus gestores públicos.

3. AS FORMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 CONCEITUAÇÃO DE CONTROLE

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 enxergado como um procedimento inconveniente e inoportuno. Todavia, o sentido da palavra controle assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada.

O controle como uma das funções administrativas 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 passar dos tempos, apesar das transformações no estudo da teoria da administração até a Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o assunto tem assumido cada vez mais conotações para favorecer a necessidade de se lograr resultados nas ações.

Na esfera da administração pública, o controle é imprescindível em face ao interesse e os recursos em análise não são particulares e sim públicos, devendo estar necessariamente comprometidos com os ensejos e objetivos de toda uma Nação, em nome do princípio da indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Logo, a finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade, eficiência. Visto que sem o 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 de tais improbidades.

Como defendido por Edelman e Aparício (1992), os objetivos do controle na Administração pública são os seguintes:

- a) proteção dos ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir;
- b) obtenção de informações corretas e seguras para a realimentação de informações para correção das políticas públicas
- c) alcance das metas e programas de organização
- d) promover a eficácia nas operações de organização por meio de utilização racional dos recursos disponíveis.

3.2 O CONTROLE EXTERNO E INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dentre as previsões legais e doutrinárias do controle do Estado Brasileiro, o controle assume várias formas dentre as quais se pode destacar, em sentido amplo, o controle do próprio poder do Estado por meio do sistema de freios

e contrapesos, concebido originalmente por Montesquieu e fundamentado, ao nosso ordenamento pátrio, pela separação dos poderes e independência dos mesmos previsto no artigo 2º da CF.

Não obstante, há diversos dispositivos constitucionais que têm o objetivo do controle das ações do estado e dos gestores públicos, no exercício das atribuições. Tal controle abrange os atos do poder executivo como também do legislativo e judiciário quando os mesmo exercem atividades administrativas, dividindo-se em controle interno e externo.

O controle interno é exercido por cada poder sobre seus próprios atos e agentes, previstos no artigo 74 da Constituição Federal:

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

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.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Em seqüência, o controle exercido por cada poder sobre o outro, como também o da administração direta sobre a indireta é denominado controle externo, de competência do Congresso Nacional com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União, como apresenta os artigos 70 e 71 da CF:

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 Con-

*gresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

4. CONTROLES TRADICIONAIS

Estudar os mecanismos de controle da administração apresenta um esforço essencial para aperfeiçoar e assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos nos programas públicos com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

Em respeito ao interesse maior do trabalho em tela, que é apreciar com mais atenção o controle popular, as formas de controle tradicionais serão abordados enfocando-se os principais pontos e sua colaboração e limitações no âmbito no controle da administração pública.

4.1 O CONTROLE ADMINISTRATIVO

Na execução de suas funções, a administração pública submete-se ao controle exercido pelo Legislativo e Judiciário, como também ela mesma pratica o controle sobre os próprios atos. Como já ressaltado, a essência desse controle é garantir que a administração atue em conformidade com os princípios constitucionais, em especial atenção aos esculpidos no artigo 37, colimando com isso assegurar o melhor uso dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Segundo Hely Lopes Meirelles “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”. Evidencia-se duas principais vertentes do alusivo controle: a fiscalização hierárquica e o controle dos recursos administrativos.

Na esfera do Executivo Federal, esse controle é denominado supervisão ministerial e se processa através de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao ministério, o sistema de controle interno da União é regulamentado pela Lei 10.180/2001, 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.

4.2 O CONTROLE LEGISLATIVO

Continuando os ensinamentos de Hely Lopes (1998) “o controle legislativo ou parlamentar é aquele exercido pelos órgãos legislativos em suas respectivas instâncias (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por Comissões Parlamentares sobre determinados atos do Executivo ou na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo quê se caracteriza como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado”.

Como se pode detectar da Constituição, o controle legislativo é dividido em duas vertentes, controle político, realizado pelas casas legislativas; e o técnico, que compreende a fiscalização financeira, patrimonial, orçamentária, contábil e operacional realizada com apoio do Tribunal de Contas e tendo por finalidade apreciar os atos públicos de gestão quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiências e eficácia.

Destacam-se no âmbito do controle político legislativo duas instâncias de grande importância, especialmente nos tempos hodiernos: as Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs e os Tribunais de Contas da União e dos Estados.

Apesar de não ser um instituto novo, previsto desde a Constituição de 1934, as CPIs ganharam grande repercussão pós 1992, quando de uma delas resultou o afastamento do presidente da República, de tal forma que se pode reputar que além do controle ora desempenhado por tal instituto, as CPIs estão colaborando para maior conhecimento das informações atinentes ao funcionamento das administração pública. As CPIs foram estabelecidas na atual Carta Magna no artigo 58, parágrafo 3º, verbis:

*§ 3º - 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.*

Já o Tribunal de Contas, como já mencionado, auxilia o Congresso Nacional no chamado controle técnico, todavia, os Tribunais de Contas gozam de

total independência em relação ao parlamento. Sua atuação importa para o controle social em razão principalmente de uma das significativas inovações trazidas pela Carta de 1988, prevista no artigo 74, parágrafo 2º:

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.

Em análise às informações colhidas de 1998 à 2000, 463 processos de denúncia deram entrada no TCU, embora seja um numero aparentemente inexpressivo, pois correspondem a pouco mais de 2% do total de processos autuados naquela corte, de acordo com BUGARIN (1999, p. 65), ”já representa um demanda oriunda do cidadão”

4.3 O CONTROLE JUDICIÁRIO

O controle judicial ou judiciário é aquele exercício privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando este realiza atividades administrativas. No ordenamento brasileiro, adota-se a jurisdição una, segundo o qual o Judiciário detêm monopólio da função jurisdicional. O fundamento desse sistema, determinado pelo artigo 5º, XXXV, da CF 88, veda que lei exclua da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Destarte, como afirma Di Pietro (2001), “qualquer que seja o autor da lesão, mesmo sendo o poder público, poderá o prejudicado ir às vias judiciais”.

Em atenção ao exercício do controle, a Constituição apresenta ações específicas de controle da Administração Pública, classificados doutrinariamente como remédios constitucionais:

- Habeas corpus (art 5º, LXVIII);
- Habeas data (art 5º, LXXII);
- Mandato de injunção (art 5º, LXXI);
- Mandado de segurança individual (art 5º, LXIX);
- Mandado de segurança coletivo (art 5º, LXX);
- Ação popular (art 5º, LXXIII);
- Ação civil pública (art 129º, III);

- Ação direta de inconstitucionalidade (art 102º, I, a);
- Ação declaratória de constitucionalidade (art 102º, I, a);

Como órgão independente do Judiciário, é salutar destacar a atuação do Ministério Público, como instituição essencial à Justiça, cujo papel está na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, previstas no artigo 127 da Constituição Federal, utilizando de forma comumente a Ação Civil Pública para proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Constatam-se em âmbito de organização interna do Ministério Público, promotorias especializadas para situações de improbidade administrativa, sonegação e defesa do patrimônio público.

Como exposto, o sistema de controle, esboçado na Constituição Federal de 1988, baseia-se no sistema de freios e contrapesos pela separação dos poderes, no sistema de controle interno de cada poder, no sistema de controle externo exercido pelo Congresso Nacional e auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas da União e ainda, em todas as possibilidades de atuação da sociedade que permitiram o controle social por meio de conselhos, recursos administrativos e judiciais, tema este que será aprofundado a seguir.

5. PRINCÍPIOS DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA

Segundo Di Pietro (1999):

O controle da Administração Pública é o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes executivo, judiciário e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.

Dando continuidade ao pensamento supra, a autora apresenta o entendimento que o controle social deve ser considerado como 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” Di Pietro (1999).

Todavia, a posição doutrinária tradicional cerceia a compreensão formal, não relacionando e legitimando o controle direto pela sociedade como forma de

controle da administração. No entanto, demonstrar-se-á, com respaldo constitucional, que o controle administrativo pode ser exercido pela sociedade, mediante a participação dos cidadãos de forma individual ou coletiva.

Quando se junta à palavra controle ao termo social, dá-se um sentido da origem do controle, conceituando o controle social como um controle de origem social, ou da sociedade. Em seu turno, muitos trabalhos vêm convergindo esforços para identificar o termo controle social em uma perspectiva jurídica e política, superando o conceito primário-sociológico estudado demasiadamente por LaPierre (1954) no seu livro *A Theory of Social Control*.

Adicionado a outros conceitos como os da consensualidade, subsidiariedade e transparência da Administração Pública, o controle social representa fruto da sociedade participativa que já não se conforma em se fazer representar no processo de formação das decisões, mas que quer em concreto, nele influir, rompendo o vetusto paradigma da democracia representativa.

Segundo Di Pietro (1998) e Cunill Grau (1996), as concepções de controle social contemplam a possibilidade de atuação de grupos sociais ou indivíduos (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do estado e dos gestores públicos.

Indubitável a percepção de que o povo é a fonte e o destinatário do poder, atribuindo à sociedade o papel de agente passivo e ativo do processo de controle da administração pública, podendo identificar as impropriedades para eliminá-las, como as melhorias para incentivá-las. Portanto a sociedade deverá ter uma participação maior na fiscalização da atuação dos gestores e funcionar com uma forma de controle externo que seria o controle social.

Ademais, acrescenta-se a classificação de Bresser Pereira (1998), no entendimento de que seja controle social:

O controle democrático pode-se dar por meio da democracia representativa ou democracia direta, ou seja, o controle social.

O controle efetivo da administração e do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos que precisa ser concebida dentro do contexto de sociedade.

Adverte-se todavia, que o objetivo colimando do controle social não é fazer “oposição” ao governo, mas negociar com ele a produção de uma nova regra jurídica pública, respeitando a soberania popular e, destarte, o poder.

Por seu turno, na compreensão de co-responsabilidade e novas transformações na gestão pública, defende-se que a atividade de controle não seja algo

exercido exclusivamente a partir de uma visão externa à Administração, incidindo tão-somente sobre o produto pronto e acabado. Mas que seja compreendido como “mecanismo de participação que propiciam controles internos e preventivos, exercidos por indivíduos ou grupos de formação de decisões administrativas”, como leciona Medaur (1992,216).

As tendências do controle social convergem compreensões para garantir a possibilidade de uma intervenção mais eficaz do que a mera denúncia do desvio eventualmente perpetrado pela Administração ou por seus delegatários na execução dos serviços ou atividades, uma vez que reduzir a atuação do controle social a um instrumento limitado de denúncia implicaria em minimizar consideravelmente o seu potencial de ação.

Um novo termo que se infiltra nas discussões acerca do futuro da administração pública é o *accountability*. Embora de tradução difícil, pode-se atribuir a esse conceito, próprio do sistema anglo-saxão, a interpretação de que, para o cidadão fiscalizar competente e eficazmente o Estado, dois pressupostos são imprescindíveis: na área civil, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados 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, expandindo assim o número de controladores e reforçando a legitimidade das políticas públicas. Segundo Dwivedi (2000):

Nos países anglo-saxões a prática do accountability é tão essencial ao funcionamento da sociedade que é comum afirmar-se que ele faz parte da própria condução dos governos.

No Brasil, encontra-se em implantação e implementação as diretrizes do *accountability*, porém já adquire importância de conceito-chave no estudo de administração e na prática de serviço público. 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”.

6. TENDÊNCIA INTERNACIONAL DO CONTROLE SOCIAL

Como se percebe em cenário internacional, as condições e a complexidade crescente da ordem global e social pressupõem um Estado dotado de maior

flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, a parcela de atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle, eficiência e supervisão.

A necessidade de mecanismos de controles eficazes e eficientes, também é conclusão do Relatório do Banco Mundial de 1997 que reproduziu um pensamento de que o Estado é visto como entidade capaz de revigorar o desenvolvimento dos países emergentes. Para isso, é necessário um Estado eficaz ajustado a sua capacidade e com instituições fortes, apontando três sugestões: utilização de normas e restrições efetivas; maior pressão competitiva; e maior participação e parceria com o corpo cívico.

A relação entre participação, controle, transparência e boa governança também vem se destacando como um dos pilares propostos da União Européia, instituição que traz inovadoras propostas do *modus* de relação entre o cidadãos e os diversos níveis de poder. Dentre os princípios destacam-se: abertura dos órgãos envolvidos em uma perspectiva de transparência e acesso de informação com linguagem acessível e compreensível buscando-se melhoras na confiança de instituições complexas; participação ampla de toda a cadeia política evidenciando qualidade, pertinência e eficácia; responsabilização com definição das atribuições; eficácia das políticas contemplando as reais necessidades, respaldando-se em objetivos claros e suscetíveis de avaliação; e coerência em face às dimensões adquiridas por tal instituição que se necessita de uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema tão complexo.

Como demonstrado, pode-se perceber que os princípios que regem político e administrativamente a União Européia obedecem a uma cultura de participação, formação de uma consciência cidadã que mova a sociedade civil a dar a contribuição material ao adequado funcionamento da Administração Pública.

7. CONTROLE SOCIAL E CONSTITUIÇÃO DE 88

O exame do marco legal da gestão pautada na participação e controle social foi a Carta Política de 88 que trouxe de forma explícita mecanismos que instrumentalizam as diretrizes do modelo de Estado Democrático de Direito, possibilitando a inquestionável inferência de que não há como se reconhecer a democracia sem a possibilidade plena e real de intervenção dos cidadãos no processo de definição do seu destino, como sociedade organizada, por meio da participação direta da sociedade no exercício do poder como determinar o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal: “Todo o poder emana do

povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Logo, a atual Carta Magna trouxe conquistas e inovações para à sociedade inovando os mecanismos de controle da administração pública através de instrumentos e instancias por meio das quais o detentores legítimos do Poder, o povo, possa fiscalizar diretamente a gestão pública e nela interferir, superando assim a democracia meramente representativa rumo às novas perspectivas da democracia participativa, que segundo Di Pietro (2001) ”é esse, provavelmente, o mais eficiente meio de controle da Administração, o controle social” .

Entre o grupo de normas instrumentalizadoras relacionadas à participação e controle social no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, destacam-se:

- a) Direito de associação sem intervenção estatal
- b) Explicitação de instrumentos de exercício de soberania popular pelo voto direto mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular
- c) Acesso à informação de interesse particular ou de interesse coletivo em geral
- d) Garantia de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação
- e) Devido processo legal
- f) Acesso à justiça
- g) Explicitação do direito de participação da parte do usuário na administração direta e indireta
- h) Gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania
- i) Possibilidade de denúncia de irregularidade junto ao órgão de controle externo
- j) Caracterização de que a segurança pública é responsabilidade de todos e as matérias de direito da criança e adolescência e meio-ambiente são deveres do Estado e da Sociedade garanti-los.
- k) Reserva de iniciativa à sociedade, junto com os Poderes Públicos, para o desenvolvimento de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à seguridade social
- l) Participação na gestão democrática do ensino público
- m) Dever de promoção e proteção ao patrimônio cultural brasileiro, em colaboração com o Poder Público
- n) Participação na fixação da política agrícola

Como se percebe, a Constituição defende um regime de co-responsabilidade entre Estado e Sociedade perante a gestão democrática participativa em ações relacionadas à tutela de valores jurídicos especialmente prestigiados pela Carta de Princípios. A referência de *dever* da Sociedade e Estado, por exemplo, nas temáticas de meio-ambiente e infância e juventude, traz implícito o reconhecimento de que o Estado, por si só, não seria capaz de conferir à matéria o tratamento necessário a assegurar a proteção e/ou preservação, suscitando a indispensável participação social para legitimar o processo de formulação, controle e avaliação das respectivas políticas públicas.

8. AS INOVAÇÕES DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E O CONTROLE SOCIAL

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. (Fleury, 1997)

Enaltecendo o rompimento da tradição política que prevalecia na administração estatal brasileira, dentre outras falhas, a exclusão da sociedade civil dos processos decisórios e a ausência de controle e avaliação, as novas diretrizes constitucionais e a Reforma Administrativa de 1995 impulsionaram significativamente o pleno exercício do controle social.

Defendido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Reforma Administrativa apresenta “componentes básicos para contemplar o aumento da governabilidade através de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaços para a democracia o controle social ou democracia direta” (BRESSER PEREIRA 1997)

No estudo evolutivo das tendências da organização da administração pública, destacam-se três importantes estágios:

- a) **Patrimonialista:** o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza. Sendo grande a ocorrência de corrupção e nepotismo. Segundo O’Donnel (1998): “A base de funcionamento do Sistema Patri-

monialista cerceia o viés personalista, é a outorga aos poderes dos quais depende o seu funcionamento, de prebendas em troca de apoios”.

- b) **Burocrática:** surge na metade do século XIX e se caracteriza 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, mediante controle rígido dos processos, como por exemplo, da admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.
- c) **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 relacionadas ao modelo anterior. Apon-ta-se como essência desse tipo de gestão, a eficiência da Administração Pública, a necessidade de redução dos custos e do aumento da qualidade dos serviços, com foco no cidadão.

O modelo gerencial foi incorporado as diretrizes do direito administrativo brasileiro por meio dos princípios e diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE de 1995, mediante mudanças constitucionais, promovidas essencialmente pela Emenda n^o 19, publicada em 04 de junho de 1998, e por alterações da legislação infraconstitucional em elaboração por uma comissão especialmente criada com este propósito. A Reforma Administrativa, introduzida por esta Emenda Constitucional, altera, sensivelmente, a relação do Estado com a sociedade, definindo novas formas de atuação do ponto de vista financeiro e de execução das políticas públicas, verbis:

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.

Além das propostas de viés econômico por meio de alterações para redução da presença do Estado na economia e redução de déficit público defendidas pela Reforma Administrativa, esta traz à tona implicações na reestruturação político-social da nação, visando à melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos e prováveis alterações nos mecanismos de controle dos recursos públicos.

As modificações introduzidas por esta Reforma Administrativa propiciam ou deveriam marcar profundamente a realidade das relações da sociedade com o governo, interferindo nos mecanismos de democracia e cidadania e alterando as relações de poder no Estado. Em face da relevância das inovações, é preciso pautar as conseqüências desta Reforma e quais serão as formas de controle da aplicação dos recursos públicos no novo modelo.

De forma inovadora, a Reforma Administrativa prevista no Plano Diretor visa alterar consideravelmente a distribuição de poder dentro do Estado e a relação deste com a sociedade civil. Por isso, é fundamental uma análise qualitativa criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas, principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos.

Segundo Bresser Pereira (1997), a reforma do Estado é colocada como um resgate da *res publica*, enaltecendo o potencial de produção de uma elevação do controle social da Administração Pública quando se descentraliza e busca uma maior participação da sociedade. Defende-se que o processo de descentralização ou aumento do poder local leva, por conseqüência, a um aumento do processo democrático que está em evolução. A lógica do controle que orienta a reforma do Estado obedece aos princípios da maior democracia e difusão do poder, ao princípio da eficiência, da automaticidade dos controles e do princípio do espaço público.

Não obstante as inovações trazidas, já no início da segunda metade do século XX, pela lei 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) que institui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, como também o Decreto-lei nº 200 em 1967 que representa a primeira iniciativa de superação da rigidez da administração burocrática, foi a Constituição Federal de 1998 que consolida e estrutura o novo sistema de controle da administração pública, fundando-se em princípios de legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade e publicidade.

Contrariando a antecedente reforma burocrática que respeitava um modelo racional legal de Administração Pública. A Reforma Gerencial refere-se a um modelo gerencial ou da nova gestão pública. Entre as principais mudanças a

serem introduzidas pelo Plano de Reforma em relação ao vigente está em 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.

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, que a partir de então se busca implementá-lo por meio das reformas constitucionais e modificações da legislação infraconstitucional, propondo-se mudanças estrutural que altera as formas de controle da Administração pública, visando à ênfase nos resultados tendo como base a legitimidade e real possibilidade de controle social.

Do ponto de vista organizacional, o modelo Gerencial ou pós-burocrático enseja ampliar a autonomia das entidades descentralizadas do governo e objetiva aumentar a eficiência das organizações públicas. Para isso, o governo introduz possibilidades de controle social que seriam exercidos por uma maior participação da sociedade.

A reforma do Estado possui como 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, além de romper o espírito burocrático e enaltecer uma cultura gerencial.

Por outro lado, embora não haja evidencia ou indicadores de que a sociedade tenha condições de exercer plenamente o controle social, a reforma introduz alguns instrumentos legais que objetivam a participação da sociedade na fiscalização dos recursos envolvidos.

Em suma, o modelo gerencial proposto representa um novo orientador para a combinação dos mecanismos de controle, partindo-se da simplificação do ponto de visão institucional. 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 da corrupção.

Todavia, acredita-se que 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 (1998), investigando mecanismos de democracia, buscou entender as possibilidades de democratização com a Reforma do Estado. Porém, ele infere que perante a complexidade e o passado comprometedor, a Reforma do Estado, mesmo sendo necessária,

não é suficiente para superar as desigualdades políticas diante de desigualdades econômicas e sociais.

Dessa forma, uma ampla Reforma que colime maior flexibilidade para a gestão requer também, além de uma boa estruturação dos controles formais, a abertura de novas perspectivas, que priorize em especial uma maior participação social, garantindo a ampliação da democracia participativa, mais estímulo à organização social, educação para a cidadania e participação efetiva na formulação das políticas de governo.

Ademais, segundo Pimenta (1998) há princípios que devem estar presentes nas estratégias para se reformar a Administração Pública: desburocratização, descentralização, transparência, accountability, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Portanto, o novo conceito administrativo de gestão pública abarca a compreensão de que seja um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, enfatizando a expansão e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

No caso brasileiro, ao analisar o processo de Reforma, percebe-se que houve privilégio de alguns princípios em detrimento de outros, mesmo todos terem sido delineados no modelo de Reforma proposto pelo Plano de 1995, porém, segundo Pimenta (1998), ocorrera na prática, medidas de desburocratização e flexibilização sem haver contrapartida nos outros princípios, como também a permanência da ausência da regulamentação das previsões do parágrafo 3º do artigo 37 da CF trazido pela Emenda Constitucional 19/98.

9. DISPOSITIVOS INFRACONSTITUCIONAIS DO CONTROLE SOCIAL

Em resposta à previsão da Carta Política de 1988, surge a necessidade de estabelecimento de mecanismos automáticos, difusos e eficientes de controle da administração pública em face à inferência de que os temas da participação popular, controle social e da transparência assumem princípios e diretrizes constitucionais orientadores do próprio Estado Brasileiro, incorporando-se ao ordenamento jurídico infraconstitucional.

Seguindo este entendimento, observa-se que a política legislativa tem referenciado esses princípios nas diversas áreas das políticas estatais como, por exemplo, o maior controle na sistematização e elaboração do orçamento fede-

ral; no âmbito de execução de despesas destaca-se a Lei de Licitações 8.666/93 com previsão inclusive da faculdade de qualquer cidadão impugne o edital de licitação se reputar que o mesmo apresenta vícios que comprometam a ordem pública; a lei de Improbidade Administrativa na perspectiva de responsabilização dos maus gestores públicos; assim como a existência de legislações que buscam disciplinar e ampliar as formas de participação social, legitimando a atuação dos conselhos, audiências públicas, ouvidorias.

Não obstante a relevância dos ordenamentos supramencionados, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, na esteira de múltiplas sinalizações constitucionais, traz à tona os mecanismos de participação e controle, seja pela disponibilização das informações, seja pelos mecanismos formais de intervenção para o exercício do controle, como também a inovação de responsabilidade formal pelo exercício preventivo do controle.

Já na área administrativa, a lei 9.784 de 29/01/99 que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal traz a previsão no rol dos legítimos interessados no processo administrativo, possibilitando a sociedade individual e coletiva, interferir na manutenção da probidade da gestão pública, verbis:

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.*

Acrescenta-se que a sociedade, depois de 11 anos CF/88, utilizou-se de um dos legítimos instrumentos de afirmação da soberania popular a iniciativa popular, promulgando a lei 9.840/99, que representou um energético golpe na corrupção eleitoral. Foi através desta lei que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou em novembro de 2001 o mandato do governador do Piauí, Francisco de Assis de Moraes Souza, o Mão Santa, eleito em 1998 e denunciado por práticas ilícitas de compra de votos durante a eleição.

10. CONTROLE SOCIAL E A GESTÃO FINANCEIRA

Segundo Bresser (1997):

Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança em relação ao governante, mais democrático será o regime.

Preliminarmente já se detecta a previsão de controle ordenamento jurídico brasileiro desde o planejamento das finanças públicas através da sistematização na elaboração do orçamento federal, prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 165. Como se percebe, a sistematização na elaboração do orçamento federal enseja estabelecer mecanismos de planejamento que garantam elementos para o pleno exercício do controle financeiro e orçamentário. Este planejamento é conformado mediante a elaboração de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em âmbito de execução orçamentária, como mencionado no item anterior, é pertinente destacar outro instrumento de controle importante que é a Lei de Licitações (Lei 8666/93) que estabelece normas gerais de licitação. Por meio deste dispositivo legal busca-se assegurar, em última instância, o interesse público por meio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, buscando cumprir o mandamento constitucional de que as obras, serviços, compras e alienações fossem contratadas mediante processo de licitação pública (art.37, XXI), garantindo um maior controle no gasto de recursos públicos.

Atrelado ao princípio da transparência, o controle social na gestão financeira pública recebe respaldo constitucional através do dever de disponibilização das contas dos Municípios aos contribuintes para exame, apreciação e controle (artigo 31, §3º); recomendação que a lei determinará medidas para os esclarecimentos dos consumidores acerca dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços; dever de divulgação mensal dos montantes de tributos arrecadados, recursos recebidos e outras informações referentes à receita corrente dos entes federados (artigo 162) que certamente informa dos limites de atuação possível na área de gastos; o dever de publicação pelo Poder Executivo de relatório resumido de execução orçamentária. (artigo 165, §3º).

Na seqüência de pensamento, a alusiva Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, traz diretrizes inovadoras no controle social e gestão pública

transparente como a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos seguintes instrumentos de transparência fiscal:

- Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, inclusive em versões simplificadas.

Ainda soma considerações à fiscalização das transferências de recursos a prefeitura, a existência da lei 9.452/97 que propiciou grande ajuda ao relacionamento externo com as câmaras de vereadores e com o controle social, visto que segundo o artigo 1º da lei, os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais de liberação de recursos financeiros. que tenham sido efetuado a qualquer título, para os Municípios.

11. CONTROLE SOCIAL E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DOS CONSELHOS

Os Conselhos de Políticas Públicas, previstos nas três esferas de governo, representam a institucionalização da participação da população em geral estando diretamente relacionada às discussões aprofundadas sobre o papel das políticas públicas no compromisso da efetivação dos direitos sociais. São resultados da mobilização social e dos debates públicos que precederam a formulação da Constituição brasileira de 1988.

Estavam postas as bases que iriam influenciar os movimentos sociais e a Assembléia Constituinte para a introdução, no texto constitucional, o princípio da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Com isso, alimenta-se a expectativa de que tanto a carta constitucional, que fundaria as novas bases da organização social e política do país, quanto sua posterior regulamentação, expressassem os interesses e as necessidades dos atores envolvidos nas áreas das políticas e a garantia de novos direitos, especialmente os sociais.

Ressalta-se que todo o título da VII da Constituição Federal, que preconiza as diretrizes da Política da Ordem Social, há de forma patente as previsões irrenunciáveis de participação direta, presentes nos art. 194, 198, 204, 206 e

227, contemplando a gestão administrativa da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente que deveria ter **caráter democrático e descentralizado (grifo nosso)**, o que ampliou a possibilidade de participação da sociedade civil e da gestão pública.

Com isso, reputa-se que as leis que integram as normas constitucionais da ordem social regulam a própria discricionariedade do administrador público, apontando-lhe as diretrizes a serem adotadas e configurando a melhor solução para atender a finalidade constitucional.

Elencam-se, como regulamentações ulteriores compatíveis à luz da nova vertente constitucional direcionada à participação ativa da sociedade, o Estatuto da Criança e Adolescente e do Idoso, Lei Orgânica de Assistência Social, a lei que regula o Sistema Único de Saúde, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estatuto da Cidade, e leis concernentes à tutela da pessoa com deficiência, meio ambiente, dentre outras.

Destarte, respaldado nos princípios na seara administrativa, reputa-se que o funcionamento efetivo dos Conselhos significa maior transparência na gestão (princípio da legalidade e publicidade), porque permite um acompanhamento mais próximo das ações de governo por parte da sociedade. Com isso, ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados (eficiência e impessoalidade), contribuindo para a lógica primordial que se concretiza na prevalência indisponível do interesse público.

O posicionamento ora citado recebe algumas divergências por parte de certas compreensões ao se confundir e defender “perigosamente” a tese de que os alusivos Conselhos de Políticas maculam a autonomia inerente aos três poderes, em especial ao Executivo no momento em que os Conselhos interferem no planejamento, execução e controle das políticas públicas.

Ora, não se deve cansar de observar no pensamento desvirtuoso supra a total destituição de um discernimento sistemático do conceito de democracia e políticas públicas, que se precede a análise no entendimento do que seja República. Ou como bem esclarece Martin Bullinger:

Essa vinculação aos ditames constitucionais não leva ao “engessamento” da Administração que, diante das múltiplas demandas da coletividade, necessita ter espaço para implementar as políticas públicas, em consonância com as diversas realidades sociais existentes em uma mesma comunidade, mas que devem sempre atender à finalidade constitucional e legal (BULLINGER, 1987).

É bem verdade que o referido controle ora repudiado, apresenta-se hodiernamente, na mais legítima e democrática instância, visto que se perfaz em uma composição que contempla os diversos setores da sociedade com as respectivas demandas reais e múltiplas, em detrimento do nefasto cenário tradicional de representatividade revestido de corrupção e improbidade que permeia os ditos “representantes do povo” ou os responsáveis em garantir, diga-se desigualmente, a manutenção da justiça.

Ao analisar o grau de eficácia dos Conselhos Municipais e Estaduais como agente de controle social, depara-se com as dificuldades nos pequenos municípios perante as implicações advindas do cooptação política dos membros desses Conselhos pelos Prefeitos. Assim é imprescindível investigar outras possibilidades de controle dentro desses modelos. O investimento em capacitação dos membros do Conselho representa uma ação necessária, porém não suficiente visto que depende de um processo de longo prazo vinculado ao desenvolvimento social decorrente do processo educativo da sociedade.

Como também, se é previsto que os conselhos devem fiscalizar os gastos ocorridos na área, é temerário que seus integrantes tenham qualquer vínculo com gestores, à exceção, óbvio, dos representantes do governo. É necessário que os conselheiros tenham absoluta independência, para evitar qualquer tipo de pressão.

Outrossim, a adoção de modelo democrático participativo requer o investimento na cultura associativa, tendo em vista que, concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo com associações civis, e isto impõe limites nas possibilidades dos Conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade, não perdendo a compreensão de que a esfera pública democrática se fortalece à medida que os Conselhos se consolidam, sendo necessário e possível ampliá-los.

12. CONTROLE SOCIAL, ACESSO À INFORMAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A informação constitui elemento elementar para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência a burocracia estatal. Atenta-se que o controle social não se perfaz a partir somente da abundância de informações, mas da disponibilidade de informação suficiente e de entendimento simples para a sociedade faça uso. Indubitável que 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.

Desta forma, governo e sociedade precisam compartilhar informações num processo de mão dupla cujo objetivo seja sempre a defesa do erário e a eficiente aplicação dos recursos disponíveis. Respalda-se tal afirmação com o pensamento de FORTES (1997): “Informação indevida e mal organizada resulta em baixo potencial informativo, em desinformação, impede a real manifestação autônômica dos indivíduos e da coletividade”

Nessa linha de atuação os mecanismos formais institucionais de controle (interno e externo) apresentam participação decisiva, que em face à atividade por excelência têm como, ou deveriam ter, identificar aquelas hipóteses em que a transparência não esteja sendo exercida de forma a propiciar o exercício do controle. Como exemplo, pode-se mencionar as hipóteses em concreto: publicações sumárias em indicação do conteúdo da decisão ali pretensamente dada a público; informações parciais, que não permitem compreender o problema como um todo para se empreendida para Administração Pública avaliar a diagnose.

Nos tempos atuais, 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. Nesta perspectiva, a Reforma Administrativa traz a intenção de fortalecimento dos sistemas informatizados da gestão pública que desempenham controles sobre a administração financeira, orçamentária, pessoal, patrimonial (SIAFI, SIASG, SIDOR, SISPLAN, SIAPE), e outros sistemas que estabeleçam dispositivos de sistematização que não existam e são fundamentais para o controle efetivo. Tais mecanismo devem propiciar maior acompanhamento do controle social e auxiliar nos controles formais, antes exercidos com normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se arma poderosa do acompanhamento dos resultados, medida importante quando se depara que os meios utilizados no Brasil para disponibilizar de informação ainda são pouco frequentes, muito obscuros e de baixa confiabilidade.

13. OS BENEFÍCIOS DE UMA GESTÃO PÚBLICA COM RESPALDO NO CONTROLE SOCIAL

Considerando que a ampliação da autonomia de unidades descentralizadas, por meio de uma Reforma do Estado, torna a administração mais dinâmica e traz diversas vantagens do ponto de vista meramente administrativo, é relevante o estabelecimento de mecanismos de controle da atuação dos gestores públicos nos programas de governo.

Por outro lado, segundo Campos (1999) “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 a ética e arbitrariedade do poder”.

Apresenta-se todavia, que o controle social além de trazer os benefícios políticos pelo fortalecimento da democracia e ganhos econômicos, representados sobretudo pelo expressivo volume de recursos que o controle social influencia no combate à corrupção, destaca-se conquistas sociais vindouras da elevação da qualidade dos serviços prestados pelo poder público e a melhoria de indicadores como aqueles ligados à saúde e à educação; além dos avanços na formação cultural resultante do enraizamento de valores de cidadania, como a responsabilidade da *res publica* e a solução comunitária de desafios que afetam a condição de vida de todos.

Como exemplo, é notória a identificação nos setores do poder público em que a fiscalização popular está presente, onde os resultados já podem ser medidos em mais recursos disponíveis para aplicação e melhora das políticas e serviços prestados. Municípios onde o orçamento do governo conta com a interferência da população tanto na fase de elaboração quanto na execução das metas propostas (Orçamento Participativo) têm apresentado benefícios expressivos para a redução de problemas ligados à saúde, educação, assistência social, situações que se percebe a concessão real do poder de decisão para os verdadeiros detentores do poder: o povo.

14. AS LIMITAÇÕES NO PLENO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

14.1 A MANIPULAÇÃO GOVERNAMENTAL E A FALSA IDÉIA DE GOVERNO POPULAR

Uma das maiores críticas aos instrumentos de participação adotados no Brasil aponta para a forma de como são instituídos e operados. Uma vez que 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, como adverte Tenório e Rozemberg (1997, p. 102).

Impreterível a observação de que não é qualquer experiência denominada de participação popular ou democracia participativa que realmente corresponda a uma efetiva participação popular na gestão da coisa pública.

A preocupação ora elucidada merece destaque ao perceber a abordagem sem a devida ética social que diversos gestores públicos utilizam para expressar a falsa idéia de compromisso social-democrático. Visto que os mesmos que promovem elevados custos em publicidade na divulgação de um suposto plano de governo participativo, não concebe efetivamente a percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum.

Dispõe de meios, diga-se, infelizmente eficazes, para bloquear a esfera pública da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos. Esse bloqueio não é um vazio ou uma ausência, mas um conjunto de ações determinadas, que se traduz numa maneira complexa de lidar com a esfera da opinião para impedir a emergência de um espaço aberto de produção e circulação da informação.

Adverte-se que a cidadania só é plena se do lado da sociedade existir participação consciente, com independência e preparo para negociar com isenção e defender veementemente os interesses da coletividade, carecendo necessário estímulo à busca por legítimos espaços novos e aperfeiçoamento dos instrumentos de interferência positiva na gestão e fiscalização da política e recursos públicos.

14.2 DIFICULDADES

A realidade brasileira apresenta traços históricos de dominação tradicional, da persistência de práticas neopatrimoniais, da realidade do nível de desenvolvimento político e da cultura de nossa sociedade, gerando ineficiência, clientelismo, nepotismo e outras.

Em contradição também são as Reformas administrativas que se caracterizam, na prática, na persistência da centralização política, administrativa e inaccessibilidade da participação individual e comunitária à formulação da política pública.

O controle social necessita de dispositivos formais de atuação da sociedade e, ainda, que esses dispositivos sejam ágeis e amplamente conhecidos. Porém, como é de conhecimento, os procedimentos administrativos são obscuros e não há publicidade adequada dos atos que afetam diretamente as comuni-

dades. Torna-se difícil admitir que o controle social passará a atuar naturalmente numa sociedade civil sem tradição de organização ainda mais quando mesmo as camadas mais privilegiadas não têm o conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública

Apresentam-se ainda como obstáculos que impedem o desenvolvimento democrático pleno e participativo a inadequação das leis prevalecendo a cultura da “lei que pega e a que não pega”; baixa eficácia nas decisões dos tribunais de contas; ausência de um cadastro nacional de licitantes inidôneos descumprindo a previsão da lei de licitação pública, como umas das formas de sanção quando desrespeitados as normas do ordenamento aludido.

Não obstante, traçar estratégias efetivas de combate às ações ímprobas e suscitar maior responsabilidades dos órgãos de públicos representa 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.

15. PROPOSTAS PARA O EFICAZ CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao analisar os meios de intervenção participativa, apresentam-se, como propostas do controle social, o enaltecimento às diretrizes de publicidade dos atos estatais, o aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta popular e o estímulo no processo de decisão em âmbito de fiscalização e planejamento, acompanhamento e avaliação das ações de interesse público. Cogita-se que para uma participação social mais qualificada, é necessário que se agregue valor à atuação da Administração Pública um processo recíproco de colaboração e aprimoramento das práticas de gestão democrática participativa.

Por conseguinte, para que a sociedade possa interferir no processo de gestão pública, é necessário a divulgação em linguagem clara, assim como indicadores centrais, uniformes e confiáveis que permitam que o próprio governo e aos órgãos de controle a aferição da consecução dos objetivos e metas, ou nas palavras Di Pietro (1998):

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.

Acrescenta-se ainda que segundo estudos do Banco Mundial, da Price WaterhouseCoopers e do Banco Morgan Stanley 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 51% na importância da economia informal em relação ao PIB, em âmbito brasileiro, essas considerações tirariam 32 milhões de pessoas da pobreza.

16. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio, tão importante quanto árduo, de despertar e estimular a sociedade ao desempenho do papel ativo na gestão pública, está apresentado 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.

Logo, é preciso atentar para o necessário e legítimo auxílio da sociedade na fiscalização no novo ordenamento político da administração pública e, *pari passu*, convergir esforços significativos aos controles oficiais já existentes e a possibilidade de um novo marco e transformação no relacionamento Estado-cidadão, pautado na democratização das informações, maior difusão do poder e em princípios como o da eficiência e moralidade pública.

A verdade é que quando se fala em controle social, inequivocadamente, está se referindo à democracia, já que esse exercício só é possível em existindo liberdade e consciência democrática. Invocam-se as palavras de Bandeira de Melo (2001), sobre a necessidade do compromisso de instrumentalizar e institucionalizar o controle 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 que se lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável, mas que disponham de condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato.

O que se busca é uma construção em que, para fins específicos de controle social, o Estado e Sociedade possam ver-se como colaboradores e partícipes rumo a um equilíbrio, e em favor do interesse público.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Estado num Mundo em Transformação**, Panorama Geral, Oxford University press, inc, jun/1997.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **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.
- 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.
- 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.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **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 Mar/1998b.
- 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.
- FLEURY, Sônia. **Reforma Administrativa: uma visão crítica**, Revista de Administração Pública, 31(4):299-309, jul./ago. 1997.
- 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.
- LaPIERRE, Richard T. **A Theory of Social Control**, McGraw-Hill series in Sociology and Anthropology, New York/Toronto/London, 1954.
- 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.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**, Lua Nova, 44:26-54, 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.

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.

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 dez/1994.

