

O Controle Social na Administração Pública: Propostas para Estruturar e Estimular seu Desenvolvimento

Autoria: Aldo Leonardo Cunha Callado, Rodrigo Márcio Medeiros Paiva

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo elaborar propostas que possam contribuir para estruturar e estimular o desenvolvimento do controle social da Administração Pública brasileira. Inicialmente são discutidos os conceitos sobre Administração Pública e controle na Administração Pública, procurando traçar a distinção entre controle governamental e controle social, e suas inter-relações foram elaboradas propostas para o desenvolvimento do controle social. As propostas foram as seguintes: 1) a criação de um Fórum de Interação das Instituições de Controle Governamental, espaço para o debate entre as Instituições governamentais com o objetivo de melhorar a comunicação entre elas e com a sociedade; 2) a implantação de um Fórum de Controle Social, espaço de discussão entre as Instituições governamentais e as Instituições da Sociedade Civil, com o objetivo de aproximar essas instâncias de controle da Administração Pública; 3) a implantação de um programa de Educação Fiscal, com o objetivo de formar e capacitar a população para o exercício efetivo do controle social. Apesar de distintas, as três propostas guardam grande correlação, fazendo com que possam ser implantadas em conjunto ou apenas uma delas isoladamente.

1. Introdução

Com a redemocratização do Brasil, tem crescido nas últimas décadas a aproximação da sociedade com a gestão dos recursos públicos pelo Estado. Essa aproximação tem sólidos fundamentos na constituição de 1988, a chamada constituição cidadã, segundo o Deputado Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Mesmo com a imensa distância, ainda existente, entre esses fundamentos democráticos da constituição e a sua real aplicação no dia-a-dia da sociedade brasileira, verificam-se inúmeras experiências que comprovam o aumento da participação popular na Administração Pública.

A evolução do Estado democrático moderno tem como fundamento a democracia representativa. Com a grande complexidade dos processos políticos e sociais atuais tem-se percebido que apenas a democracia representativa não atende aos anseios da sociedade. Assim têm surgido inúmeras discussões e experiências acerca da democracia participativa que procura aproximar a ação do Poder público da decisão e do controle direto dos cidadãos. Existem experiências de planejamento participativo, de orçamento participativo, inúmeras entidades e Organizações não-governamentais (ONG) que compõem o chamado terceiro setor executando ações antes exclusivas do Estado, e várias experiências de Conselhos formados por pessoas da sociedade civil que acompanham e controlam as ações da Administração Pública, como os Conselhos municipais de Saúde, de Educação, de Desenvolvimento Rural Sustentável, que podem ser englobados conceitualmente como experiências de controle social da Administração Pública.

Esse leque de mecanismos em que a sociedade participa mais efetivamente da Administração Pública, evidenciada em experiências aglutinadas sob o conceito de controle social, é de fundamental importância para o desenvolvimento do Estado brasileiro. A crise fiscal que assola o Brasil, e praticamente todas as nações do mundo, faz com que os recursos públicos sejam cada vez mais escassos para o atendimento das necessidades da população. Com isso, para otimizar a aplicação desses recursos e evitar desvio por ineficiência ou corrupção, a participação direta da Sociedade junto aos gestores públicos é fundamental.

Entretanto, essa participação tem muitas vezes esbarrada em dificuldades, seja no aspecto estrutural das instituições públicas, seja no aspecto cultural, com uma sociedade que ainda não está muito acostumada a exercer o seu direito de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

O desenvolvimento do controle social tem caminhado junto com a mudança cultural no povo brasileiro no que diz respeito à cidadania. A participação da sociedade no controle da Administração Pública se dá na medida em que cresce a consciência do exercício de uma cidadania ativa, que passa não apenas pela exigência de que sejam atendidos direitos individuais, mas, acima de tudo, o atendimento de direitos do conjunto da sociedade, sendo um espaço de conquistas coletivas.

Dentro desse contexto, procurou-se, neste trabalho, discorrer sobre a conceituação de controle social, fazendo a sua distinção do controle governamental realizado pelo Estado e discutindo os seus avanços e suas dificuldades. A partir disso, foram propostas ações para serem realizadas tanto pelas instituições estatais quanto pelas instituições da sociedade civil com vistas ao desenvolvimento do controle social na Administração Pública brasileira.

Acredita-se na importância do controle social da Administração Pública e este trabalho procura contribuir com a discussão em torno de como se pode estruturar e estimular o desenvolvimento desse controle. Reconhecendo a extensão e a profundidade do tema não se espera esgotá-lo nesse trabalho, mas apenas contribuir com o debate e com a reflexão sobre esse aspecto tão relevante para a democracia brasileira e para a justiça social que é o controle para o uso adequado dos recursos públicos.

2. Controle da Administração Pública

O Brasil, hoje, está diante de uma clara evolução na Administração Pública que procura migrar de um modelo estritamente burocrático para um modelo gerencial. Procura-se aqui traçar considerações, sem tentar esgotar todos os seus aspectos, a respeito da discussão sobre as alterações no controle da Administração Pública, atualmente, dentro dessa evolução.

O Controle da Administração Pública pode ser legislativo, judicial ou administrativo dependendo do órgão que exerce esse controle. Nesse trabalho, as discussões foram centradas no controle da função administrativa do Estado executado pelo poder executivo, ressaltando que esse controle tem interações com o controle judicial e também com o legislativo.

O controle administrativo de acordo com Di Pietro (2001) é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre a sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

Para Meireles (2002) o controle administrativo é considerado *interno* quando realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração; com isso, qualquer ato de controle realizado pelo Poder Executivo sobre os seus serviços ou agentes é considerado interno. Por outro lado, o controle é considerado *externo* quando realizado por órgão estranho à Administração responsável pela atividade controlada, como exemplo pode-se citar a apreciação das contas de órgãos e entidades do poder Executivo pelo Tribunal de Contas que integra o poder Legislativo.

Pode-se fazer também uma classificação de controle com referência ao momento em que esse controle atua. Assim tem-se o controle *prévio (a priori)* como um controle preventivo que visa impedir que determinado ato seja praticado em desconformidade com o estabelecido. Segundo Di Pietro (2001) o controle também pode ser *concomitante*, que é quando ele acompanha a atuação administrativa ao longo do processo, objetivando corrigir os rumos tomados por este, ainda durante a sua execução. O controle *posterior (a posteriori)*

acontece com o objetivo de rever os atos administrativos ou confirmá-los, como são os atos de anulação, revogação, aprovação ou homologação.

No modelo burocrático o controle da Administração Pública é hierárquico e formalista, pois está baseado no escalonamento vertical das funções dentro dos órgãos públicos e está em forma legal expressa e vinculada. Neste modelo a ênfase é no controle *a priori* objetivando o combate aos desvios, fazendo com que o controle muitas vezes interrompa os processos no seu início, o que contribui para a pouca agilidade desses.

Este controle formal e *a priori* pressupõe que o agente público, antes de iniciar seus atos, deve se certificar por meio de procedimentos legais e formais, de que aquele ato está cumprindo as exigências estabelecidas. Isto pode ser entendido como uma dúvida prévia sobre a atuação do agente público que é sempre colocado sob suspeita e precisa demonstrar formalmente a necessidade e a legalidade do seu ato. É preciso ter a compreensão de que o modelo burocrático surgiu com o objetivo de conter o Estado patrimonialista e personalista; portanto, a ênfase dada ao procedimento formal estabelecido em lei objetivou combater a corrupção e o nepotismo. Entretanto, com a maior abrangência da atuação do Estado, que amplia o seu papel social e econômico, e com a Administração Pública necessitando de respostas rápidas às necessidades dos cidadãos, os controles baseados no modelo burocrático ficaram inadequados.

Com a adoção do modelo gerencial, o controle passa a ter o seu foco centrado nos resultados obtidos para a população, pois dentro do entendimento Pereira (1997), a nova Administração Pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente em prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar.

O controle deve ser deslocado para *a posteriori* dando mais autonomia ao agente público e buscando responsabilizá-lo pelos seus atos, ao invés de haver um controle rígido em cada passo do processo administrativo como preceituava o modelo burocrático. Este controle deslocado para *a posteriori* com a responsabilização do agente público remete para um conceito muito utilizado atualmente que é o da *accountability* que vem a ser o dever que esse agente tem de prestar contas de seus atos e de assumir responsabilidade sobre estes. Este conceito de *accountability* norteou, por exemplo, a edição da Lei Complementar nº 101/2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A adoção do modelo gerencial, com o controle por resultados e com a delegação a organizações sociais para a execução de serviços públicos, faz com que apenas o controle governamental instituído não seja suficiente para controlar a execução das políticas governamentais. Desse modo, iniciou-se o processo de criação de estruturas que permitissem aos cidadãos exercerem, diretamente ou por meio da sociedade civil organizada, o controle sobre a Administração Pública auxiliando a estrutura de controle governamental.

Assim, por mais que esta classificação possa não ser estanque, neste trabalho, o controle da Administração Pública é descrito dentro desses dois âmbitos. O controle governamental ou estatal, considerando este como o exercido por meio de instituições da estrutura estatal e o controle social, considerando este como o exercido por estruturas da sociedade civil, seja de forma isolada ou conjuntamente com órgãos governamentais. O adjetivo social aqui deve ser entendido de forma restritiva referindo-se àquela parcela da sociedade que não faz parte da estrutura institucional do Estado.

Dentro de um espectro mais abrangente, a Sociedade controla a Administração Pública ou por mecanismos criados pela própria sociedade dentro do Estado (controle governamental) ou fora dele (controle social). Assim, a Sociedade realiza o controle da Administração Pública por meio do Controle Governamental e do Controle Social, conforme o esquema abaixo.

Percebe-se, no Brasil, uma interação cada vez maior entre o controle governamental e o controle social. Quanto mais democrática uma sociedade, maior deve ser a interação e o equilíbrio entre esses dois controles. Ressalta-se a importância da distinção que sempre será necessária entre essas duas esferas do controle, haja vista que o Estado terá sempre a sua atribuição precípua e a sociedade civil é fundamental para direcionar o Estado para o fim a que este foi criado. Esta observação torna-se importante por ser característico de governos autoritários a ausência do controle social e a sua absorção completa pelo controle governamental. Portanto, são importantes a interação e o equilíbrio entre o controle governamental e o controle social.

2.1 Controle Governamental

Considerando o controle dentro de um espectro mais amplo verifica-se que ele acontece inicialmente dentro da própria atividade administrativa. Assim, o controle governamental pode atuar dentro do processo administrativo sendo exercido pelo próprio gestor público ou entidade que desenvolve a atividade, pois segundo Granjeiro (2003), mais do que aguardar uma ação do controle *a posteriori*, interna ou externa, baseada na avaliação dos resultados alcançados pela sua gestão, deve o administrador público procurar desenvolver mecanismos necessários ao monitoramento, ao acompanhamento e à avaliação dos efeitos produzidos por seus atos operacionais de gestão, com vistas a correção tempestiva daquelas ações que, porventura, conduzam a ação pública a um caminho equivocado ou a um resultado de baixo valor junto à população beneficiária.

Neste caso o controle governamental pode ser considerado como um controle no nível operacional, segundo a classificação organizacional. Isto remete para o fato de que, por mais que existam, no ordenamento jurídico, instituições específicas para o controle da Administração Pública, é imprescindível que haja um controle no nível operacional feito pelo próprio gestor público, responsável pela atividade a ser controlada.

No modelo burocrático esses controles operacionais são estritamente formais e centrados na legalidade. A adoção do modelo gerencial tende a diminuir a existência desses controles formais, entretanto, é necessário ter a compreensão de que a falta de mecanismos formais e legais não deve impedir que o gestor público estabeleça os seus mecanismos de controle para atuar no nível operacional.

Quanto aos demais níveis de controle governamental a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece no seu Artigo 70:

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.

Com isso a Constituição Federal estabelece dois níveis de controle, que são: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo exercido pelo Congresso Nacional. O Art. 71 da mesma Constituição Federal de 1988 especifica que esse controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. No caso dos Estados da Federação, esse controle externo é feito por meio das Assembléias Legislativas com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.

Quanto ao Controle Interno pode-se fazer um paralelo desse com o controle intermediário, pela classificação do nível organizacional. Ressalta-se que a Constituição Federal explicita “sistema” de controle interno. A noção de sistema remete a um conjunto de partes inter-relacionadas que interagem entre si para a consecução de uma mesma finalidade. A exigência constitucional de um sistema de controle dá a noção exata da importância da

função controle dentro da Administração Pública. Este sistema de controle interno de cada Poder se reflete não só na esfera federal, mas também na esfera estadual e municipal.

Portanto, o controle governamental é feito também por esse sistema de controle interno de cada Poder que, geralmente, é composto por órgãos e entidades específicos que têm como finalidade específica o controle da Administração Pública. Esse sistema de controle interno tem a sua finalidade expressa no Art. 74 da Constituição Federal Brasileira de 1988 como sendo:

- 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 a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres da União;
- IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No caso do governo federal, o órgão central do sistema de controle Interno do Poder Executivo é a Controladoria-geral da União. A maioria dos Estados possui instituídos órgãos centrais do sistema de controle interno. No caso dos municípios a existência desses órgãos é menos freqüente, entretanto, percebe-se que vários municípios já o implantaram e a tendência é que cada vez mais um número maior de municípios implante um órgão central de controle interno.

O mesmo Artigo 74. da Constituição Federal expressa que os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deverão manter o sistema de controle interno de forma integrada. Isto indica que esses sistemas deveriam interagir. Entretanto, essa interação ainda não ocorre da maneira como intencionava o legislador constitucional.

No controle governamental pode ser estabelecido ainda o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O Artigo 72. da Constituição Federal Brasileira de 1988 explicita as competências desse controle externo que são, entre outras:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Com isso tem-se como órgãos governamentais de controle externo os Tribunais de Contas, que são auxiliados na sua missão institucional pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Desse modo, o controle governamental na Administração Pública é feito por meio dos próprios gestores e entidades responsáveis pelos atos administrativos; por órgãos

específicos de controle, no sistema de controle interno de cada poder; e pelo órgão de controle externo.

Para esse controle governamental citam-se como peças fundamentais a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). A Lei Complementar nº 101/ 2001 – Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 4.320/64 explicitam diversos outros documentos que complementam os três anteriormente citados. As peças orçamentárias, além de objeto do controle governamental também são importantíssimas para o controle social.

Por fim, não se pode deixar de considerar como instituição que atua no controle governamental, o Ministério Público. A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece em seu Artigo 12º as funções institucionais do Ministério Público, que são, entre outras:

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Apesar da ação do Ministério Público ocorrer, via de regra, por meio do instigamento da função jurídica do Estado, tem sido cada vez mais relevante a participação do Ministério Público no controle da Administração Pública. Com a função de proteção ao patrimônio público e social, o Ministério Público tem agido de forma a tentar corrigir as ações contrárias ao interesse público e à legalidade.

A citação do Ministério Público também se faz necessária pela sua importância como canal de comunicação com a Sociedade e por ser uma instituição independente que busca a defesa da cidadania. Assim, dentro do aspecto da inter-relação entre controle governamental e controle social, o Ministério Público tem papel relevante.

2.2 Controle Social

O conceito de controle social se refere ao espaço de controle da Administração Pública que se dá com a participação da Sociedade Civil, ou seja, por pessoas e instituições que não estão vinculadas à estrutura governamental. Ressalta-se aqui que o controle social abrange tanto as instituições da sociedade civil organizada como um cidadão comum que deseje interagir com a Administração Pública exercendo uma cidadania ativa e reivindicando direitos.

A conceituação original do termo controle social foi cunhada na sociologia para indicar o controle da sociedade sobre comportamentos indesejáveis dos indivíduos. Assim, na sociologia, uma definição apresentada para controle social segundo a Enciclopédia Digital Máster Milênio (2003) é o conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus integrantes respeite as regras e os princípios estabelecidos previamente. Esses recursos poderiam ser externos, na forma de recompensas e punições, ou internos, como a educação moral ou a socialização propriamente dita.

Esse controle seria então o poder de coerção social exercido pela sociedade para moldar o comportamento dos seus indivíduos, dentro de parâmetros estabelecidos. Com base nesse aspecto, levando em consideração grupos mais restritos da sociedade, pode-se considerar que são mecanismos de controle social, por exemplo, as igrejas, associações como alcoólatras anônimos, vigilantes do peso, associações que trabalham com a recuperação de drogados. Obviamente é necessário o devido cuidado para qualquer tentativa de analogia entre o controle social conceituado pela sociologia e o adotado aqui para se referir ao controle da Administração Pública. As semelhanças estão no exercício de poder pela sociedade com o objetivo de direcionar condutas; entretanto, a extrapolação do conceito sociológico para a

Administração Pública é uma discussão que não está no escopo desse trabalho. Essa referência está sendo feita para distinguir o uso do termo nas duas situações.

O termo controle social segundo Vieira (1999), traz emprestado da sociologia uma imagem de coerção social que difere da empregada no controle social na Administração Pública, que está ligado ao exercício da cidadania na busca de colocar o Estado para o atendimento das necessidades básicas de seus cidadãos. A cidadania pode ser entendida enquanto o direito a ter direitos.

Dentro do contexto brasileiro, o conceito de cidadania segundo Naves (2003) está intimamente ligado à relação entre Estado e Sociedade, visto que depende do poder do Estado de implementar políticas públicas, a assegurar a todos os brasileiros o exercício de seus direitos. Compreender o sentido de cidadania significa, assim, entender como se relaciona o indivíduo com o setor público.

Com isso, o exercício do controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a ter uma cidadania ativa junto ao Estado.

Quanto ao Estado brasileiro nota-se, nas últimas décadas, forte tendência à valorização dessa participação dos cidadãos. Como exemplo, cita-se a própria Constituição Federal, que ampliou muito os mecanismos de participação dos cidadãos junto ao Estado. Para Schier (2002) a Constituição de 1988 foi a primeira que garantiu, também na esfera administrativa, a participação dos cidadãos, assegurando a possibilidade de interferirem significativamente na tomada de decisão do poder público, bem como a possibilidade de exercerem o controle dos atos administrativos.

Mecanismos constitucionais como o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular (Art. 14), ou os direitos e garantias individuais (Art. 5º), como o direito à informação e o direito à ação popular, entre outros, são exemplos de resguardo da participação dos cidadãos junto ao Estado.

Ressalta-se também o Artigo 204 do texto constitucional que discorre:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

...

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Após 1988, grande parte da legislação infraconstitucional editada, alinhando-se com a Constituição Federal, buscou garantir ampla participação dos cidadãos junto à Administração Pública. Como exemplo, pode ser citada a Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e contratos - que garante a qualquer cidadão o poder de acompanhar o desenvolvimento do processo licitatório (Art. 4º) ou requerer à Administração Pública os quantitativos de obras e preços unitários de determinada obra executada (Art. 7º, §8º).

A maior parte dos programas do governo federal, atualmente, prevê a participação dos cidadãos, e vinculam a liberação de recursos aos Estados e Municípios à existência de mecanismos de controle social, a exemplo dos Conselhos de Assistência Social, Conselhos Municipais de Saúde e Educação, e outros.

Portanto, nota-se um movimento do Estado, pelo menos no aspecto de arcabouço jurídico-administrativo, no sentido de propiciar a efetiva participação do cidadão na Administração Pública. Entretanto, o exercício de uma cidadania ativa também requer um movimento de transformação cultural da Sociedade.

O Brasil foi redemocratizado há menos de duas décadas, depois de quase vinte anos de uma ditadura militar, onde a participação popular na Administração Pública não era

uma prioridade. Assim, o controle social tem avançado de maneira lenta, pois, as transformações culturais geralmente acontecem de forma gradativa. Ainda não há uma cultura efetiva de participação em Conselhos e associações de controle social. É muito comum a existência apenas formal desses Conselhos, por existir expresso na Lei, mas que na verdade não tem efetividade e a participação popular não é tão intensa como deveria.

Com isso, além de criar mecanismos que possibilitem o controle da Administração Pública, o Estado deve caminhar para contribuir para essa transformação cultural da sociedade rumo a uma cidadania ativa criando condições para o efetivo exercício do controle social.

2.3 A atuação do controle social, do controle governamental e sua inter-relação

Nos itens anteriores foi feita a distinção entre controle governamental e controle social, entretanto, como também já foi comentada, essa divisão conceitual não é estanque, haja vista que os dois controles estão altamente entrelaçados, pois o controle social tem como finalidade atuar na Administração Pública, que é caracterizada como um espaço governamental.

O Controle governamental cada vez se abre mais para o controle social. Hoje existe um grande número de ouvidorias implantadas ou em implantação nas mais diversas instituições públicas. No governo federal foi criada a Ouvidoria-geral da União, integrante da Controladoria-geral da União, que é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Esta ouvidoria tem como competência contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos e congregar e orientar as ouvidorias existentes nos diversos órgãos do Poder Executivo Federal. Instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público também procuram disponibilizar vários canais de comunicação com a população.

Entretanto, a maioria desses canais de comunicação com as instituições governamentais é muito formal, seguindo ainda o modelo burocrático. Deveria haver mecanismos que facilitassem essa comunicação, mesmo que preservassem os critérios formais que fossem imprescindíveis.

Grande parte das instituições de controle social hoje existentes é formada, conjuntamente, por membros do Estado e membros da Sociedade Civil. É o caso da maioria dos Conselhos municipais. Acredito que esta mescla de entidades, onde existam membros do Estado e membros da sociedade civil pode ser importante, caso se consiga manter a independência e a autonomia de cada um desses membros.

Uma dificuldade bastante freqüente é a pulverização dos canais de comunicação entre as instituições de controle social e as de controle governamental. No controle social existe uma quantidade enorme de Conselhos, estimando-se que o total de Conselhos municipais obrigatórios para um município ultrapasse o número de sessenta. Cada Conselho tem a sua própria competência e não há uma comunicação adequada entre eles. Assim, um cidadão deve saber exatamente a que conselho recorrer para, por exemplo, denunciar determinada prática abusiva ao erário público. O grande número de Conselhos também faz com que, muitas vezes, uma mesma pessoa participe de vários, podendo redundar em um trabalho não muito eficiente. Por mais que haja uma diversidade de Conselhos, deveria haver um canal mais claro de comunicação entre eles e a população.

Essa pulverização também ocorre no controle governamental. Existe o controle de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o controle para as três esferas de governo (União, Estado e Município). Nesse aspecto cada instituição tem a sua competência e a sua finalidade constitucionalmente bem definida, entretanto, muitas vezes para o cidadão e para a Sociedade civil organizada fica difícil entender para que instituição específica ele deve enviar a sua solicitação. Isto faz com que determinada solicitação seja enviada à instituição errada ou

mesmo enviada a várias instituições ao mesmo tempo, fazendo com que muitas solicitações não sejam atendidas ou que haja uma redundância pelo atendimento por mais de uma instituição.

A intenção dessa discussão não é tentar fazer apologia a uma centralização, pois, a divisão de competências é constitucionalmente definida e, na maioria das vezes, existe a necessidade dessa segregação. O intuito é apontar na direção da necessidade de uma maior interação: entre as instituições de controle governamental; destas com as instituições de controle social; e de ambas com a Sociedade como um todo.

Outro ponto importante é que muitos cidadãos que participam das instituições de controle social, como os Conselhos, não possuem a devida formação e orientação para exercer esse controle de modo eficaz. Numa auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), instituição de controle social que fiscaliza a aplicação de recursos na merenda escolar, foi evidenciado, como um dos graves problemas enfrentados, a falta de formação e capacitação dos conselheiros para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Assim, foi recomendado que houvesse ações pedagógicas com o objetivo de melhor preparar os conselheiros para o exercício desse controle.

No ano de 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou um programa de fiscalização nos municípios brasileiros por meio de sorteio público. Assim, mensalmente, são sorteados cinquenta municípios que são fiscalizados por equipes de até dez auditores. Nessas fiscalizações, um dos problemas encontrados com maior frequência foi a falta de efetividade dos Conselhos de controle social.

O controle da Administração Pública, que permitirá a efetiva aplicação dos recursos públicos, combatendo os desvios e fraudes, e levando a sociedade brasileira à justiça social, só será possível se houver uma grande inter-relação entre controle social e controle governamental.

O controle governamental possui um custo financeiro para a sociedade, ressaltando-se que é um custo indispensável e fundamental para a democracia, e, por causa desse custo, esse controle será sempre estatístico, visto que controlar de perto cada aplicação de recursos públicos seria muito oneroso. Assim, o controle social pode permitir uma maior capilaridade, fazendo chegar o controle a todas as atividades que utilizam recursos públicos e permitindo ao controle governamental atuar de forma mais otimizada. Portanto, mais que um direito da sociedade, a inter-relação entre controle social e governamental é uma exigência para a eficiência da Administração Pública.

3. Propostas de Ações para o Desenvolvimento do Controle Social

Com base nas considerações feitas anteriormente, foram propostas ações com o objetivo de combater alguns dos problemas debatidos e contribuir para o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

As propostas não visam esgotar as possibilidades de ações, mas apenas contribuir e estimular o debate sobre o tema, partindo das condições institucionais e culturais atuais para que possam ser realizadas dentro de uma estrutura já existente.

O foco das propostas não é a execução de ações pontuais em determinado setor e sim no sentido da criação de espaços próprios, onde os atores envolvidos em todo o processo de controle da Administração Pública possam confluir para o diálogo e, com base na experiência própria a cada instituição, traçar ações mais pontuais. Isto se deu pela compreensão de que a solução para assuntos dessa complexidade não pode ser apresentada por meio de uma visão unilateral, mas deve ser fruto da troca de experiências e conhecimentos de várias instituições que traz a sua maneira própria de enxergar a situação.

As propostas giram em torno do desenvolvimento do controle social, entretanto, para este desenvolvimento é fundamental a participação direta das instituições encarregadas, constitucionalmente, do controle governamental pois, via de regra, a ação das instituições de controle social na Administração Pública se dá por meio da inter-relação com as instituições de controle governamental que são por aquelas auxiliadas e instigadas a agir.

Essas propostas seguiram basicamente três caminhos distintos, mas altamente entrelaçados. O primeiro caminho envolve diretamente as instituições de controle governamental; o segundo, diz respeito à inter-relação entre as instituições de controle governamental e as instituições de controle social; e o terceiro, se refere à ação dessas duas instâncias de controle na sociedade como um todo.

A seguir estão expostas, de forma mais detalhada, essas três propostas.

3.1 Fórum de Interação das Instituições de Controle Governamental

O objetivo desse fórum é ser um espaço onde as instituições de controle governamental da Administração Pública possam dialogar de modo a haver uma maior interação entre elas. Cada instituição tem a sua competência constitucionalmente bem definida e realiza o seu trabalho dentro da sua perspectiva de evolução histórica. O Fórum não objetiva descaracterizar as ações individuais de cada instituição e sim que, a partir dessas experiências, essas instituições possam aprimorar as suas atividades.

Esse espaço é necessário, principalmente, porque seria o local adequado para se discutir a forma de comunicação desses órgãos governamentais com a sociedade civil, que é fundamental para o efetivo exercício do controle social. A pluralidade de instituições, muitas vezes, causa interferências nessa comunicação com a sociedade, especialmente no que diz respeito ao cidadão comum. Os conflitos de competências entre as instituições podem provocar dúvidas como, por exemplo: quem pode fiscalizar determinado ente e quem não pode; sobre a fiscalização de uma instituição de um Poder sobre o outro; sobre quem fiscaliza atividades financiadas com recursos federais, estaduais ou municipais; que órgão deveria atuar em determinado caso; entre outros. Essas interferências, muitas vezes, dificultam a comunicação entre as instituições governamentais e as da sociedade civil.

Por exemplo, determinada instituição da sociedade civil que detecta estar havendo utilização indevida do erário público precisa ter conhecimento, dentre um variado leque de instituições governamentais que controla a Administração Pública, qual dessas deve ser acionada e tem competência legal para agir. O fórum poderia discutir como facilitar a ação de instituições da sociedade em casos similares a este citado.

A divisão de competências, que muitas vezes causa esse conflito, é inerente e até salutar ao Estado democrático de direito, possuindo todo um arcabouço jurídico, constitucional e infraconstitucional, que a disciplina. O objetivo do fórum seria facilitar a comunicação das instituições de controle governamental com a sociedade, que hoje acontece de forma individual por cada instituição, e que poderia ser feita de forma mais homogênea. Isto não visaria descaracterizar os canais de comunicação que hoje já existem em cada instituição, mas discutir um modo desses canais interagirem.

Esse fórum seria propício também para a discussão sobre uma melhor comunicação entre essas instituições governamentais, inclusive sobre os seus planos de ação, evitando a redundância de esforços. Hoje é possível, por exemplo, que determinada obra pública receba, numa mesma semana, a fiscalização de agentes de quatro instituições de controle governamental diferentes, enquanto outras sequer serão fiscalizadas.

Num primeiro momento poderia ser estruturado um fórum nacional, composto por instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-geral da União (CGU), o Ministério Público Federal, o órgão de controle interno do Poder Judiciário Federal,

entre outros. Esse rol de instituições poderia ser ampliado conforme o andamento das discussões existentes no Fórum. Muitas dessas instituições já possuem um excelente relacionamento bilateral, realizando inclusive atividades conjunta, como é o caso da Controladoria-Geral da União com o Ministério Público Federal. O fórum poderia aproveitar essas experiências bilaterais existentes como subsídio para o debate.

Conjuntamente com o fórum nacional poderiam ser criados, em cada Estado, um Fórum Estadual de Controle Governamental. Para os fóruns estaduais participariam, além das instituições que fazem parte do fórum nacional e têm ação em todos os Estados, as que atuam exclusivamente no território do respectivo Estado. Além das instituições que participam do fórum nacional, participariam também do estadual o Tribunal de Contas do Estado (TCE); o órgão de controle interno do Poder Executivo Estadual; o órgão de controle interno do Poder Judiciário Estadual; e o Ministério Público Estadual.

Os objetivos do fórum estadual seriam os mesmos do nacional, sendo apenas direcionados para as ações no território do respectivo Estado. Como pode variar a ação de um mesmo órgão estadual em Estados distintos, esses fóruns deveriam ser independentes.

Desses fóruns poderiam surgir soluções como, por exemplo, a criação de um canal de comunicação com a sociedade que centralizaria as demandas e faria uma triagem, encaminhando cada caso para o órgão governamental competente. Isto facilitaria muito a comunicação com a sociedade civil. Poderiam surgir também grupos de trabalho e/ou serem realizados seminários e encontros onde haveria troca de experiências entre os órgãos governamentais, otimizando os respectivos trabalhos. Nesse espaço, experiências com a tecnologia da informação ou com procedimentos para o controle de atividades específicas, como fiscalização de obras públicas, poderiam ser mais disseminadas.

3.2 Fórum de Controle Social

O Fórum de Controle Social seria um espaço mais amplo e mais aberto do que o de controle governamental. Dele participariam, além das instituições governamentais que fazem parte do fórum de controle governamental, as instituições da sociedade civil organizada. Poderiam participar representantes dos Conselhos de controle social (Saúde, Educação, Assistência Social), de organizações não-governamentais como a Transparência Brasil; entidades representativas de classes como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); entre outros. A idéia desse fórum é ser o mais abrangente possível, haja vista ser um local para o debate.

O objetivo do fórum é ter um espaço onde possa haver um diálogo entre as instituições governamentais e as instituições de controle social. Esse espaço pode facilitar a comunicação entre essas instituições e tornar o controle social mais efetivo.

Outro objetivo importante desse fórum é aproximar as instituições de controle social. Como um dos maiores problemas enfrentados por elas tem sido a falta de preparo adequado para o exercício do controle social, este fórum, por meio de trocas de experiências, poderá servir para otimizar essas atividades de controle. No caso de uma instituição de controle social se deparar com um problema em determinada atividade pública poderia pedir auxílio de outra entidade da sociedade civil que já tivesse passado por situações semelhantes ou que tivesse uma maior experiência na área.

Como citado no capítulo anterior, um dos graves problemas enfrentados pelas instituições de controle social é a falta de formação específica de seus participantes para fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Esse fórum de controle social seria o local adequado para se discutir, juntamente com as instituições governamentais, programas específicos de capacitação e treinamento para esses agentes de controle social.

Quanto ao problema da existência apenas formal de vários conselhos de controle social, por ser exigência legal de determinados programas do governo federal, esse fórum seria um local propício para se levantar essa discussão e estimular que entidades da sociedade civil organizada se aproximassem desses Conselhos com o objetivo de dar-lhes efetividade.

O fórum municipalizaria essas instituições de uma arma importantíssima para a efetividade do controle social, que é a informação. A proximidade com os órgãos de controle governamental permitiria disseminar uma quantidade maior de informações melhorando a atuação do controle social.

Várias instituições governamentais têm procurado uma maior aproximação com as entidades da Sociedade civil, a exemplo da Controladoria-Geral da União, que integra o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, criado pelo governo federal em 2003, que tem a atribuição de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos métodos de controle, o incremento da transparência na Administração Pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade, e conta com a participação de entidades governamentais e da sociedade civil, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Transparência Brasil. Outras instituições governamentais também possuem iniciativas semelhantes e o fórum de controle social, aqui proposto, seria um espaço onde essas iniciativas poderiam ser debatidas e expandidas a um número maior de instituições.

A exemplo do fórum de controle governamental haveria um fórum nacional de controle social que abrangeria as instituições que tivessem atuação em todo o país e haveria fóruns estaduais que englobariam, além dessas, as instituições que atuam especificamente no território de cada Estado.

3.3 Educação Fiscal

Conforme discutido no capítulo anterior, o desenvolvimento do controle social da Administração Pública passa, obrigatoriamente, por uma transformação cultural da sociedade, objetivando a conscientização e o preparo da população para o exercício de uma cidadania ativa. O controle social só será efetivo quando o conjunto da sociedade exercer esse controle. Para uma transformação cultural é imprescindível a utilização da educação, entendida de forma abrangente, como sendo o processo de desenvolvimento harmonioso das faculdades humanas. Por isso, a terceira proposta é que as instituições de controle governamental, juntamente com as instituições de controle social, desenvolvam um programa de educação fiscal que abrangeria todas as camadas da população, dos estudantes aos trabalhadores, da zona rural à zona urbana, das camadas socialmente mais baixas às mais elevadas.

Essa proposta poderia ser executada por meio do engajamento no programa de educação fiscal já desenvolvido pelo Ministério da Fazenda, Ministério da Educação e Secretarias de Fazenda dos Estados. Este programa existe desde 1996 como um programa nacional de educação tributária, com o enfoque na fiscalização da arrecadação dos tributos. A partir de 1999, a concepção desse programa foi alterada passando a englobar a questão fiscal de modo completo, ou seja, levando-se em conta a arrecadação de tributos e o gasto dos recursos públicos. Esse programa possui como objetivos específicos: sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; levar conhecimento aos cidadãos sobre Administração Pública; incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos; e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Como esse programa nasceu e é executado por órgãos de fiscalização tributária, um maior engajamento das instituições de controle dos gastos públicos faria com que esse programa atingisse os objetivos estabelecidos, que abrangem a questão fiscal de modo completo, com a arrecadação das receitas e a execução das despesas.

Portanto, essa proposta já conta com uma estrutura conceitual e pedagógica bem montada, e com a experiência de mais de oito anos de execução por meio dos órgãos tributários, o que facilita o engajamento das instituições de controle dos gastos públicos.

A educação fiscal deve ser entendida como um programa de longo prazo mas que, sem dúvida, poderá trazer os resultados esperados com uma maior participação da população no controle social da Administração Pública, que levará à aplicação dos recursos públicos de forma eficiente.

4. Considerações Finais

O objetivo do trabalho foi elaborar propostas que pudessem contribuir para estruturar e estimular o desenvolvimento do controle social da Administração Pública brasileira.

Partiu-se da conceituação de controle da Administração Pública e da distinção e inter-relação entre controle governamental e controle social, compreendendo controle governamental como aquele exercido por instituições ligadas à estrutura do governo, e controle social, como o exercido por instituições mais ligadas à sociedade civil.

As propostas elaboradas foram as seguintes:

1) Fórum de Interação das Instituições de Controle Governamental, formado por instituições de controle governamental, como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-geral da União, o Ministério Público Federal, entre outros. Este fórum seria um espaço para o debate, que proporcionaria a interação dessas instituições governamentais, objetivando a otimização de suas atividades e uma melhor comunicação com a sociedade. Haveria um fórum nacional, abrangendo as instituições de âmbito nacional, e fóruns estaduais onde, além das instituições já citadas, participariam também aquelas com ação restrita ao território de cada Estado, a exemplo dos Tribunais de Contas dos Estados, do órgão central de controle interno de cada Estado, e do Ministério Público estadual;

2) Fórum de Controle Social, formado por instituições governamentais, como as citadas anteriormente, e da Sociedade civil organizada, como a OAB, a Transparência Brasil, CREA, os Conselhos municipais. Este fórum seria um local onde essas instituições pudessem debater meios de tornar o controle social mais efetivo. A exemplo do fórum de controle governamental, haveria um fórum nacional e fóruns estaduais. Este fórum seria mais amplo e aberto, sendo um espaço propício à troca de experiências e um estímulo às instituições que exercem o controle social;

3) Educação Fiscal é a terceira proposta e consiste num programa que objetiva a formação e a capacitação da população para o exercício de uma cidadania ativa e do controle social. Seria um programa que abrangeria a sociedade como um todo, com uma linha pedagógica específica para cada faixa da população. Como já existe um programa de educação fiscal desenvolvido por instituições governamentais de fiscalização da arrecadação tributária, a exemplo do Ministério da Fazenda e das Secretarias Estaduais de Finanças, os órgãos de controle poderiam se engajar nesse programa, desenvolvendo a área do controle da despesa pública que já é abrangido pela filosofia do programa. Participariam desse programa tanto as instituições governamentais como as da sociedade civil, anteriormente citadas.

As propostas lançadas partem da estrutura institucional e cultural existentes atualmente e estão baseadas principalmente na interação entre as instituições que exercem o controle da Administração Pública e num processo de transformação cultural por meio da educação.

Apesar de distintas, as três propostas guardam grande correlação, fazendo com que possam ser implantadas em conjunto ou apenas uma delas isoladamente. Por não ser um produto acabado, mas compreendidas como um processo, elas podem ser iniciadas por uma

ou mais instituições, devendo ser moldadas de acordo com os debates próprios que surgirão naturalmente.

O exercício da cidadania ativa é essencial para qualquer país democrático. Assim, dentro desse contexto, o desenvolvimento do controle social deve ser estimulado e discutido, com o intuito de derrubar obstáculos e encontrar caminhos a serem seguidos. Em países com níveis de desigualdade social, como os existentes no Brasil, a participação do conjunto da sociedade junto à Administração Pública pode garantir que haja uma utilização mais eficiente dos recursos públicos e que esses sejam direcionados no rumo da justiça social.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Controladoria-Geral da União. *CGU quer dar efetividade a atuação dos conselhos. Notícias na página da CGU na internet*. Disponível em:
<<http://www.presidencia.gov.br/cgu>>, acesso em 20.01.2004.

_____. Ministério da Fazenda. *Escola Superior de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal: Convite à cidadania*. Disponível em:
<<http://www.educacaofiscal.gov.br/programa.pdf>>, acesso em: 22.01.2004.

_____. Ministério da Fazenda. *Educação Fiscal*. Disponível em:
<<http://www.educacaofiscal.gov.br/educacaofiscal/default.htm>>. acesso em: 22.01.2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ENCICLOPÉDIA DIGITAL MÁSTER MILÊNIO. Disponível em:
<<http://enciclopedia.com.br/MEED2000/pedia96w/soci627t.htm>>, acesso em: 15.02.2003.

GRANJEIRO, J. Wilson. *Administração Pública*. 11.ed. Brasília: Vestcon, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estratégia e Estrutura para um novo Estado. Revista do Serviço Público*, Ano 47, nº 1, ENAP, 1997.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.