



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

As múltiplas formas de controle da gestão pública a partir da Constituição Federal de 1988

Autoria: Adrielle Victoria Soares Alves¹, Ícaro Célio Santos de Carvalho² e Camilla Rusciolleli Barbosa³

¹UESC, E-mail: adriellevictoria@gmail.com

² ESC, E-mail: icarocelio@hotmail.com

³ ESC, E-mail: camillarb@hotmail.com

Introdução

Nos estados democráticos a forma de garantir a efetividade da Administração Pública e assegurar o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança e o bem-estar social, se dá através do controle da gestão pública. Esse controle ocorre, em primeira instância, a partir das instituições de controle interno e externo. A outra forma de controle é a não institucional, exercida por meio da sociedade civil organizada ou não organizada, denominado controle social (ODONNEL, 1988).

A importância da existência dos controles institucionais, externos e sociais está no fato de compartilhar o desafio do Estado democrático, a relação entre Estado e *res* pública e a distinção entre *res* pública e *res principis*, ou seja, a distinção entre recursos públicos e privados, e a defesa da coisa pública da corrupção, do nepotismo, e todas as formas de privatização e obtenção de vantagens especiais do Estado.

No Brasil, o controle institucional é aquele que está presente no âmbito da própria estrutura administrativa do Estado, nas esferas de governo e em todos os poderes. Já o controle externo refere-se a missão constitucional deferida ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas da União. Paralelamente, o controle social é exercido por meio dos mecanismos e canais instituídos por lei e previstos na CF de 1988, como os Conselhos, Orçamentos Participativos. Entretanto, o controle social também pode ocorrer por meio de mecanismos não institucionais, como associações e Organizações Não Governamentais (TEXEIRA, 2008).

Devido ao caráter formal e institucional, nacionalmente os tipos de controle interno e externo são os mais conhecidos por grande parte da sociedade, e de fato os mais organizados. Por outro lado os canais e mecanismos de controle social preconizados pela Constituição Federal de 88, mesmo após duas décadas de existência ainda apresentam um nível de articulação e organização consideravelmente baixo. Além disso, há o desconhecimento acerca da existência e funcionamento do controle social e seus mecanismos por parte da população (ESTHER, 2009).

Comumente no Brasil os cidadãos só têm acesso às informações sobre direitos sociais, cidadania, participação e outros preceitos constitucionais se ligados a cursos de ensino superior

em áreas afins a administração pública ou ao participar de instituições públicas, pois no ensino fundamental ou médio essas questões são vistas, quando vistas, de forma bastante superficial.

Visto que a efetividade da administração pública está ligada a existência das três dimensões de controle, e que o controle social depende do conhecimento e participação social, o presente artigo tem por propósito central identificar as múltiplas formas de controle público brasileiro, institucionais e não institucionais previstos na Carta Magna de 1988.

Para isso, foi realizada uma breve contextualização acerca das mudanças políticas brasileiras com o advento da CF de 1988 e instituição do país como um Estado democrático de direito. Posteriormente foram designados os principais mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social dispostos na constituição, assim como suas características principais. Nas considerações finais deste artigo consta a implicação de que embora a CF de 88 tenha instituído múltiplas formas de controle institucional e não institucional, é necessário que a sociedade tenha conhecimento dos seus direitos e papéis sociais, e capacidade de se organizar a fim de prevenir e diminuir a corrupção do país. Portanto, a existência dos mecanismos de controle não é suficiente para garantir efetividade da gestão pública se não houver a participação cidadã de forma organizada e com capacidade de articulação.

Marco Teórico

As formas de controle da gestão pública em Estados democráticos

A promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 marcou o período de redemocratização do país, por meio da ampliação e institucionalização dos espaços públicos para o exercício do controle no âmbito político. O controle, assim como os mecanismos de prevenção da corrupção, é visto tanto por parte dos gestores, estudiosos e cidadãos como imprescindível para garantir a efetividade da gestão pública (TEXEIRA, 2008).

Segundo O'Donnell (1998), em países de regime democrático, é necessário que existam três vertentes de controle da atividade governamental ou *accountability*. Dessa forma, é fundamental que co-existam a *accountability* vertical, a horizontal e a social (ou societal). A *accountability* vertical representa o controle exercido pela sociedade. Uma das formas mais difundidas popularmente desta dimensão de *accountability* são as eleições. Por meio do voto, os cidadãos escolhem os governantes aptos para representá-los. Caso o político não desempenhe sua função de acordo com a demanda de sua população ou dentro dos princípios institucionais, os cidadãos que o elegeram têm nas próximas eleições a oportunidade de puni-los com a escolha de outro representante.

No entanto, por mais intensa que seja a *accountability* vertical, ela não substitui a necessidade do controle que deve ser exercido pelo próprio Estado, ou seja, da *accountability* horizontal. Isso porque a efetividade de qualquer forma de controle está ligada à existência e aplicação de sanções que, conforme Lei Federal nº 12.846, de 1 de agosto de 2013, garantem a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências por meio de: a) advertência, b) multa, c) suspensão temporária, e d) declaração de inidoneidade. Portanto, o

não funcionamento do controle institucional gera várias consequências que afetam, até mesmo, as formas de controle exercido pela sociedade (BRASIL, 2014).

Assim, a *accountability* horizontal representa o controle, supervisão de rotina, etc. exercida por instituições estatais que têm o direito, poder legal e capacidade de realizar até *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que sejam qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998). Entretanto, ao refletir sobre a legitimidade dos políticos por meio das eleições, observam-se alguns limites, como compra de votos e influência da cultura política local. Além disso, ao analisar as experiências de corrupção frequentes na América Latina, chegou-se a conclusão de que há a necessidade de ampliar a participação política da sociedade a fim de se fortalecer e qualificar a democracia e gerar uma participação para além do voto (ESTHER, 2009).

Esse contexto justifica a existência da terceira vertente da classificação de O'Donnell (1998), a *accountability* societal (ou social), denominação para o controle social, que é efetivado por instituições organizadas pela sociedade civil, como associações, sindicatos, ONGs, mídia, etc., que investigam, denunciam e cobram por responsabilização. Este tipo de *accountability* representa uma forma de controle não institucional, mas que, por meio da instituição do princípio da democracia pela Constituição Federal de 88, baseada na representação popular, deu à sociedade poder e autonomia para deixar de exercer o controle apenas pelo voto, e passara a avaliar seus representantes, inclusive, durante o mandato.

Com essa descentralização do poder público, a responsabilidade política passou a ser dividida entre governo e sociedade (SACRAMENTO, 2006).

Novos rumos da democracia brasileira

Pensar no processo sócio-político brasileiro é compreender dois momentos que dividem a história da sociedade brasileira, isso acontece se pensarmos no Brasil durante a ditadura militar e o segundo momento marcado pela reconquista de padrões democráticos, também conhecido como *redemocracia*.

Durante o período iniciado em 1964, o Brasil viveu sob fortes restrições, em que havia uma forte censura popular, sem espaço para os cidadãos decidirem nas ações públicas. A distância que separava a gestão pública da sociedade foi eliminada a partir da Constituição Federal promulgada em 1988, momento que marca o início de um novo pensamento social, em que a os cidadãos são protegidos da censura. Um traço marcante na formação da CF é seu caráter democrático, o que instituiu a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito, e como fundamentos as instituições de controle cresceram em suas funções à promoção da transparência e o fomento ao controle social da gestão pública.

Por controle social da gestão pública, refere-se o controle exercido diretamente pelos cidadãos, por meio dos mecanismos e canais instituídos por lei e previstos na Constituição Federal brasileira de 1988. Os mecanismos institucionais dão ao cidadão a possibilidade de formular políticas públicas, controlar os atos políticos e aplicação dos recursos públicos, responsabilizar os agentes públicos e denunciar infrações políticas (CF, 1988).

Como é possível observar, o período a partir da Constituição Federal de 1988 foi marcado por importantes mudanças sociais, pois o cidadão nesse momento possui institucionalmente canais e mecanismos previstos na Carta Magna. Tal avanço garante a participação social através de um marco legal, bem como a possibilidade de formular meios de participação e controle institucionais, como leis complementares ou emendas constitucionais, e não institucionais, como meios de controle social (TEXEIRA, 2008).

Recentemente foi criada a lei de nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), o que reforça a importante participação cidadã na gestão pública, com regras específicas e bem claras de participação (CF, 1988). Conforme a LAI (2011), todo cidadão tem o direito constitucional de acesso às informações de todas as entidades públicas, de qualquer dos poderes, da administração direta ou indireta, pois essas instituições têm o dever de informar os cidadãos, de forma entendível, sobre a utilização do dinheiro público em suas ações, e realizar a prestação de contas dos seus atos. Além disso, cabe as entidades públicas incentivar a participação cidadã na discussão das ideias a serem colocadas em práticas de políticas públicas, planejamento das cidades e orçamentos participativos.

Em suma, as diretrizes da LAI esclarecem o dever do Estado como garantidor do direito de acesso à informação, da publicidade como preceito geral, informações divulgadas de forma ágil, transparente, clara e de fácil compreensão, podendo ser disponibilizada mesmo sem a solicitação previa do cidadão.

Outro fator marcante que condiz com os fundamentos do Estado democrático de direito é o dever edireito de participação social na gestão pública. Rizzini (1997), nesse âmbito, ressalta que a participação cidadã é um direito e componente essencial no exercício da cidadania ativa. Para Faria (2010), a participação cidadã deve ser de forma organizada, pois tão importante quanto a quantidade de envolvidos em ações de participação cidadã é a qualidade da participação, para que se efetive o poder de articulação e mobilização, e com isso que a participação social seja cada vez mais influente na gestão pública brasileira.

Texeira (2008) analisa criticamente os rumos que os mecanismos de participação tomaram no Brasil, ressaltando que embora várias instâncias participativas tenham-se firmado como protagonistas do processo de descentralização das políticas, principalmente das políticas sociais, elas não encontraram seu lugar na estrutura instalada no Estado. A autora também discute que a experiência brasileira apresenta problemas se analisada em nível local, pois observou-se que as instâncias participativas sofrem influência das disputas político-partidárias que ficam contaminadas pelo jogo político próprio à formação das maiorias eleitorais. Sobre isso, Texeira (2008) encerra que:

Ao invés da complementaridade entre instituições participativas e representativas, parece muito mais adequada a afirmação de uma combinação subordinada. Ou seja, a democracia brasileira, ao mesmo tempo em que inaugura uma ampla variedade de interfaces governo/sociedade, não os inclui como elementos de uma renovada arquitetura institucional, capaz de oferecer caminhos novos e alternativos à reforma democrática do Estado e à governabilidade (TEXEIRA, 2008)

Portanto, não se pode negar os avanços que tem tomado essa nova relação e a importância do fortalecimento de ações participativas através dos mecanismos institucionais, todavia, existem falhas na recente relação entre governo e sociedade devido à falta de conhecimento da importância e da forma correta de desenvolver a participação e o controle social, por meios dos mecanismos institucionais ou não institucionais. Essa falha decorre da ideia tacanha de alguns políticos advindas de culturas políticas passadas, mas ainda exercidas em muitas localidades.

Resultados

Conforme os estudos analisados no referencial teórico acerca da importância da participação e do controle da gestão pública, sobretudo da importância do controle social, fica claro que há a necessidade da disseminação do conhecimento acerca dos mecanismos de participação institucionalizados pela Constituição Federal de 1988. Isso porque, embora a CF tenha contribuído para que os mecanismos institucionais de participação fossem ampliados, é fundamental à sociedade tomar conhecimento dos seus direitos e papéis sociais e se organizar a fim de prevenir e diminuir a corrupção do país, algo visto como ameaça por políticos corruptos.

Como mencionado no referencial teórico, coexistem atualmente três vertentes de controle ou *accountability*, a horizontal, a vertical e a social. As formas de participação na primeira dimensão de controle referem-se a horizontal, que representa as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar sanções legais e outras ações de responsabilização contra os outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Os mecanismos desta dimensão são as instituições clássicas das poliarquias, como o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (ODONNELL, 1998; SACRAMENTO, 2006). A segunda forma de controle político institucional é o controle social ou (*accountability* vertical). Os principais mecanismos de participação institucionalizados de controle social são as audiências públicas, orçamentos participativos, conferências, plebiscito, referendo popular, iniciativa popular de lei, atuação dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas, entre outros.

Mas, somente a existência de tais mecanismos não é suficiente, pois é preciso que haja, de fato, participação cidadã, dotada de organização e capacidade de articulação. Além disso, em decorrência da ineficiência e a lentidão dos sistemas de controle administrativo (*accountability* horizontal) foram criadas outras formas de controle da gestão pública por parte da sociedade na tentativa.

Dessa forma foi criada uma terceira vertente com mecanismos não-institucionais de controle da gestão pública, conhecidas como *accountability* social, definição para “um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiada por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental”. Essa forma de controle representa uma das diversas formas de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

Cabe destacar que os mecanismos de *accountability* social não suprem a necessidade do controle interno ou *accountability* horizontal ou de *accountability* social, mas, por outro lado, obtém um grande êxito na medida em que cumprem um papel de denúncia das deficiências institucionais do Estado e conseguem chamar atenção da opinião pública para o fato.

Outro aspecto importante a ser destacado é que, apesar dos mecanismos de *accountability* social não possuem o mesmo poder dos outros tipos de controle, como de sanção formal, este tipo de controle exercido pela sociedade civil é capaz de gerar punição aos infratores, como as sanções simbólicas as quais podem implicar na desmoralização pública e por conseguinte em derrota eleitoral de um político, por exemplo.

Conclusões

Com base nos resultados obtidos por meio da revisão do marco teórico é possível observar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 instituiu múltiplas formas de controle da gestão pública que condizem com os princípios democráticos. Entretanto, após mais de duas décadas, verifica-se que apenas os controles internos e externos são apresentados e organizados de fato, nas diversas esferas federais. Mas, a efetividade da gestão pública em estados democráticos preconiza a existência das três formas de *accountability*.

Desse modo, é necessário fomentar a participação da sociedade de forma organizada ou não no controle da gestão pública. Por fim, é de consenso na literatura revisada que os espaços em que essa participação acontece devam estar enquadrados numa estrutura menos rígida e submissa do governo, principalmente em nível local, onde frequentemente há forte influência de disputas político-partidárias. Portanto é preciso, que a sociedade obtenha maior controle acerca de suas ações, para assim incentivar outras formas de mobilização e participação a partir de iniciativas populares.

Referências Bibliográficas

BRASIL, **Lei 12.527 de 2011. Dispõe sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI).** Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>>. Acessado dia 28/12/2011.

BRASIL, **Lei 12.846 de Agosto de 2013. Dispõe sobre a Lei Anticorrupção.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 20/09/2014

BRASIL. **Constituição Federal Da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de Outubro de 1988: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 23, de 19-12-2006. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1366/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=26>. Acesso em: 10 de Julho de 2013



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

ESTHER, Rejane. **Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública.** Diretório de Artigos Gratuitos, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. **Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma agenda positiva.** In Revista de Sociologia Política. Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. 1998. **Accountability Horizontal e novas Poliarquias.** Lua Nova, N.44.

RIZZINI, Irene. **O século perdido.** Rio de Janeiro: EDUSU, AMAIS Ed., 1997.

SACRAMENTO, A. R. S. **Descentralização e Cultura Política no Poder Local: um estudo exploratório em municípios baianos.** In: X Colóquio Internacional Sobre Poder Local, 2006, Salvador. X Colóquio Internacional sobre Poder Local, 2006.

TEXEIRA, Ana. **Até onde vai a participação cidadã?** – *Le Monde Diplomatique*. Brasil, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=132>> Acesso em: 25 set. 2014.