

# CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA COMO TRANSFORMADORA DA PERCEPÇÃO DO GESTOR PÚBLICO NA SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

MARIA CECILIA BEZERRA TAVARES<sup>1</sup>

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS<sup>2</sup>

VANUZA DA SILVA FIGUEIREDO<sup>3</sup>

○ Estado Democrático de Direito se consolida com a participação direta da população nas decisões de governo de maior impacto. Uma prerrogativa básica para esse tipo de democracia no Brasil aponta para a necessidade urgente do aumento no nível de transparência dos atos da Administração Pública no país. O Estado brasileiro não pode eximir-se da responsabilidade de prestar contas de seus atos e adotar políticas que, efetivamente, contribuam para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, critério comumente associado ao termo *accountability* adotado pelo New Public Management (NPM) e que alterou as Normas Contábeis adotadas pela gestão pública. Portanto, o comprometimento da transparência na gestão pública, não tanto pela grandeza de recursos, mas pela sua aplicabilidade, é um fator relevante, que compromete a credibilidade nas relações entre o governo e a sociedade.

1 Mestre em administração pela Universidade Federal Fluminense; mestre em tecnologia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; especialista em sistemas de informação e de inteligência competitiva pela Universidade Cândido Mendes; bacharel em administração de empresas e tecnóloga em processamento de dados pelas Faculdades Reunidas Professor Nuno Lisboa; professora da Fundação de Apoio à Escola Técnica Estadual do Estado do Rio de Janeiro e da Sociedade Unificada de Ensino Superior e Cultura <ceciliamalaia@gmail.com>.

2 Decano do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense e coordenador do Núcleo de Estudos de Administração Brasileira — Abras/PPGAd/UFF; professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (1987-2011); doutor em administração de empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV; mestre em administração pública Ebape/FGV <pemiliom@uol.com.br>.

3 Mestre em ciências contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013); bacharel em ciências contábeis pela Universidade Federal Fluminense (2005). Atualmente é professora de contabilidade gerencial e custos na FAC-Unilagos; tutora do Consórcio Cederj e contadora do Instituto Macaé de Metrologia e Tecnologia (autarquia da prefeitura de Macaé) <vanuzafigueiredo@hotmail.com>.

A participação popular no controle social do Brasil não encontra um meio favorável dentro das instituições nacionais, visto que a configuração que estas adotam, juntamente com as políticas públicas de governo, é incompatível com a corrente recente que amplia e ampara os movimentos cidadãos em prol de suas intervenções nas ações de Estado. As premissas de controle social, de transparência e de efetividade das ações de governo, compactuados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, funcionarão bem quando os atuais quadros de gestores públicos receberem uma formação adequada, que os capacite para a compreensão dos aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração das políticas públicas e da implantação efetiva destas políticas mediante a participação cidadã de acordo com as reais necessidades da população (Dagnino, 2013, p. 99).

Acerca deste aspecto, os elementos defendidos por Santos, Ribeiro & Santos (2009), quanto ao contexto da Administração Política, busca romper com o modelo tradicional da formação do administrador no Brasil, já que defende uma formação mais bem elaborada quanto à preponderância de aspectos sociais, culturais e psicológicos das relações sociais existentes no ambiente corporativo das instituições públicas e fora dele.

A efetividade do controle social pressupõe a transparência nas ações de governo e a devida competência de qualquer cidadão em conhecer e interpretar as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos. A inserção da sociedade brasileira no controle da gestão pública requer a criação de canais institucionais de participação popular, onde novos sujeitos coletivos tomarão assento nos processos decisórios. Há que se ter cuidado para não se confundir este processo com os movimentos sociais, posto que Asis & Villa (2003) mostram que estes permanecem autônomos em relação ao Estado. A abertura das instituições do governo para acesso ao cidadão é prerrogativa básica da democracia direta e necessita de uma estrutura funcional adequada.

Sell (2011, pp. 144-5) estabelece como *democracia direta*, dentro da definição de Max Weber, que também se refere a ela como *administração diretamente democrática*, a minimização do poder de mando na estrutura de governo a partir de uma relação mais aberta e igualitária com a sociedade, onde a vontade das massas seja levada em conta, posto que representa um fator relevante na arquitetura democrática de um país. Embora toda administração precise de alguma forma da dominação, na democracia di-

reta, a distribuição dos poderes de mando nas mãos de diferentes indivíduos induz a uma aparência mais modesta, “sendo o dominador considerado o «servidor» dos dominados e sentindo-se também como tal” (apud Weber, 1999).

O alcance dos avanços da tecnologia da informação e comunicação (TIC) possibilita uma miríade de recursos para a divulgação dos dados da gestão pública. Por meio deles, são criados canais de acesso que potencializam a transparência do Estado, impactando em suas instituições e em seus modelos de gestão. Obviamente nesse processo a relação instituição pública e sociedade se altera, potencializando a reconfiguração de produtos e de serviços públicos (McIvor, McHugh & Cadden, 2002). □

O lado contrário desse ambiente “ideal” é configurado pela ausência ou pela incoerência na divulgação de informações originadas nas instituições de governo e disponibilizadas à sociedade. Tal fato oportuniza ações fraudulentas e atos de corrupção que se propagam na Administração Pública, uma vez que inviabiliza o controle das decisões dos gestores públicos pelo cidadão comum.

O caminho para o pleno conhecimento das ações de governo pela sociedade brasileira ainda se encontra obscurecido em relação à forma como os recursos públicos são aplicados. A Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação representam exemplos recentes de manifestações nessa direção que ainda não encontraram a devida contrapartida nas configurações estruturais das organizações públicas, tampouco na formação do servidor público que as consolidará.

Diniz et al. (2009) assegura que a Boa Governança pública demanda estudos em que a transparência na gestão é prerrogativa básica para a geração do conhecimento que facilite conduzir a sociedade às discussões necessárias ao pleno exercício democrático de sua cidadania. A efetividade das políticas públicas deve ser resultante do controle social posto que, para que este se consolide, é fundamental a existência de informações confiáveis que comprovem as ações dos gestores públicos e que estas estejam alinhadas com as demandas sociais.

Uma das mesas de debates da 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1.<sup>a</sup> Consocial), em 2012, contava com representantes do governo, dos conselhos de políticas públicas e da sociedade civil e tinha como meta a criação de propostas/diretrizes para a composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social. O espaço criado por

este evento possibilitou aos representantes da sociedade civil discutir as mazelas decorrentes da corrupção no Brasil, o mau uso do dinheiro público, a baixa efetividade dos programas de governo e os caminhos possíveis para suas soluções.

Em relação a tais fatos, é relevante estabelecer algumas questões sobre os temas e seus desdobramentos:

1. As instituições públicas brasileiras estão preparadas ao acesso da população ao controle social de suas ações?

2. A formação tradicional dada ao gestor público propicia as competências necessárias para ações efetivas dentro deste novo contexto?

3. Os cidadãos do país têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para fazer uso das prerrogativas necessárias para o controle social?

4. A Administração Política pode oferecer contribuições significativas para essa situação?

A produção de informações públicas de qualidade que representem a prestação de contas da eficácia nas ações de governo e do emprego de dinheiro público em suas realizações deve ser entendida como uma obrigatoriedade para com a população, já que tais recursos, em quase sua totalidade, são oriundos da tributação da sociedade pelo Estado. A justificativa para o monitoramento e para a formulação de estudos que contribuam para o aumento do nível de transparência por meio da facilidade de acesso à informação e compreensão de tais evidências auxilia a coibir práticas de corrupção (Slomski, 2010).

A intensificação de ações promovidas pelo governo federal brasileiro no combate à corrupção e controle dos gastos públicos na última década é fruto de sua participação, quanto signatário, em tratados internacionais que estabelecem normas e procedimentos rigorosos para as nações que atuam no comércio mundial. A dependência da balança econômica do país como grande exportador impõe o alinhamento de seu Estado à regulação estabelecida pelas organizações econômicas internacionais.

A partir da apreciação das conclusões alcançadas pelos resultados de duas pesquisas de campo que se transformaram em dissertações de mestrado defendidas nos Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Tavares, 2013; Figueiredo, 2013), este artigo procura demonstrar que a mobilização para envolvimento da sociedade no controle das ações do Estado no Brasil vai

muito além do emprego de recursos materiais e legais para sua concretização. A percepção dos gestores que atuam dentro das instituições governamentais representa um fator relevante que contribui para o sucesso desse processo, visto que ele envolve elementos históricos, culturais e sociais já conceituados nos princípios defendidos pela Administração Política.

Os paradigmas do controle social no Brasil que, por tanto tempo, estiveram sob tutela do Estado atuando como elemento coercitivo da população e inibindo o avanço da democracia ao serem remodelados na inversão desta lógica impõem novas estruturas sociais e culturais que incluem o gestor público quanto servidor que necessita desenvolver novas competências para agir de maneira efetiva neste novo cenário e o cidadão como arauto dos anseios da sociedade, preceitos apresentados pelos defensores da Administração Política.

A Reforma de Estado de 1995 surgiu como uma promessa de mudança ao buscar instituir, por meio do modelo gerencialista de Administração em detrimento do modelo burocrático implantado na década de 1930, a modernização do Estado brasileiro adequando-o à Constituição Federal de 1988 (CF88).

As próximas seções do presente trabalho expõem a mobilização do Estado e da sociedade no avanço do controle social no Brasil e os resultados dos estudos realizados na 1.<sup>a</sup> Consocial que consubstanciam a necessidade da formação dos gestores públicos dentro dos conceitos defendidos pela Administração Política para a efetivação do avanço do controle social no país e do combate à corrupção.

## **I. A mudança de paradigmas do controle social no Brasil**

Os últimos trinta anos de história de governos democráticos no Brasil têm sido marcados pelo avanço da maturidade política da população, sinalizada pela crescente onda de manifestações populares exigindo mudanças no governo e no sistema político do país. A maneira como têm sido intensivamente explorados pela mídia nacional fatores como corrupção e impunidade que permeiam todos os níveis do sistema de governo brasileiro consubstanciados pelas imagens divulgadas dos prejuízos que ambos trazem para a população pela má qualidade da prestação dos serviços públicos essenciais à população como saúde, educação e transportes, culminaram na formação espontânea de movimentos organizados que exigem

mudança de postura do Estado através do aumento da participação social em suas ações e a ampliação da democracia participativa.

Tais fatores, de acordo com o que apresenta Bresciani (1976), invertem a lógica do Estado republicano brasileiro que desde sua formação original identificou no controle social o mecanismo a ser empregado pelo governo no direcionamento do fortalecimento de suas instituições que consolidassem os interesses mercantis liberais e o enfraquecimento das oligarquias latifundiárias brasileiras.

Martins (1987, p. 84) defende a ampliação da participação da sociedade nas ações do Estado por entender ser dessa forma que o homem preserva seu senso de justiça e igualdade e se capacita para agir contra a dominação do Estado, impedindo que ele se transforme em ameaça para a cidadania e para a prática da justiça social.

Esses preceitos também são defendidos pelos organismos econômicos internacionais, dos quais o Brasil é signatário de tratados como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC). Todos eles defendem a centralidade no fortalecimento da cooperação internacional na prevenção e no combate à corrupção em todo o planeta mediante a participação da sociedade no controle das ações do Estado (Brasil, 2013).

O órgão responsável pelo cumprimento de tais tratados e prestação de contas à comunidade internacional (*accountability*) é a Controladoria Geral da União (CGU), que atua como órgão de Estado no Brasil, responsável pela realização de ações e eventos voltados para o combate à corrupção. A 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (1.<sup>a</sup> Consocial) foi toda idealizada e implementada por ela; já as representações estaduais atuaram de maneira intensiva para dar à conferência seu caráter nacional.

A GCU também amplia seu papel no Brasil pela organização de diferentes ações voltadas para esse tema e do monitoramento das instituições federais, já que representa órgão de controle interno do governo, bem como nos movimentos de educação fiscal, transparência, acesso à informação e prevenção a fraudes, com o apoio dos Tribunais de Contas e de instituições

de controle interno locais. O *status* de Ministério confere a ele ampla mobilização institucional no país; mesmo assim, a realidade brasileira teima em mostrar sua verdadeira face fazendo emergir, neste cenário, fatores que comprometem o êxito dos compromissos internacionais firmados.

O nível de percepção de corrupção de um país já pode ser avaliado por um índice internacional. Desenvolvido pela Transparência Internacional (TI), o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) tem por função monitorar a corrupção do setor público em um país; ele indica a possibilidade de se desenvolverem ações preventivas de controle da corrupção, por meio do fomento à participação popular no controle das ações do Estado. Embora tenha diminuído entre os anos 2011 e 2012, o IPC brasileiro ainda fica atrás de países como Chile, Uruguai, Cuba, Costa Rica e Porto Rico (Transparency International, 2013).

As duas dissertações, realizadas ao longo da 1.<sup>a</sup> Consocial, a que nos apoiamos, evidenciam um volume de recursos humanos, materiais e financeiros significativos para o evento, já que a conferência teve a presença direta de 153.000 pessoas. Todos os estados da federação tiveram participação no evento que consumiu mais de cinco milhões de reais, valor gasto com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Transparência e Controle Social.

Aquele documento representava um dos compromissos firmado no primeiro Plano de Ação elaborado pelo governo brasileiro para o Open Government Partnership (OGP), instituição internacional, criada em 2011, voltada para o desenvolvimento global de práticas governamentais. O Relatório Final da Conferência apresentado pela CGU, em dezembro de 2012, mostra que perto de um milhão de pessoas foram envolvidas direta e indiretamente em sua realização, por meio da 1.<sup>a</sup> Consocial (Brasil, 2013).

Todos estes fatos apontam para a precariedade da participação popular em controle social no Brasil, no que diz respeito ao tema corrupção, já que o movimento da conferência foi capitaneado pela CGU e pelas representações estaduais dos órgãos de controle. Esse fato leva a uma hipótese sobre a existência de fatores que induzem ao baixo nível de participação popular no controle social das ações de Estado no Brasil em relação aos gastos públicos e ao combate à corrupção. Por sua vez, o nível do IPC brasileiro diagnosticado pela TI dá indícios de que o próprio governo contribui para a existência desses fatores quando cria dificuldades nos níveis estaduais e municipais para o acesso e a compreensão do trâmite estatal, corroborando para a permanência desta situação.

Desse contexto emerge a contribuição dos preceitos da Administração Política, defendidos por Santos, Ribeiro & Santos (2009), que, mediante estudos realizados na Universidade Federal da Bahia, defendem a Administração Política como elemento relevante na gestão das relações de produção e de distribuição, movimentando os estudos administrativos para fora de sua origem, tradicionalmente concentrada na organização, na racionalidade e na produtividade do trabalho com fins ao aumento do rendimento das empresas, segundo Santos, Ribeiro & Santos (Ibidem, p. 925), conduzindo-a para outra “essência que perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas; portanto, no âmbito da sociedade” (Santos, Ribeiro & Santos. Ibidem, pp. 929-30).

Essa maneira diferenciada de tratar a administração de empresas contribui para identificar fatores relevantes no processo de formação do profissional de administração que atua no âmbito das instituições públicas que estão sendo impactadas pelas ações do Estado brasileiro voltadas para a necessidade de ampliação da transparência e da participação social com fins de atender as prerrogativas internacionais de controle e de combate à corrupção. É relevante a contribuição do avanço da participação social nas ações do Estado no Brasil e a defesa de um modelo de gestão, seja pública, seja privada, que conteste conceitos puramente tecnicistas e promova os valores sociais e culturais da sociedade brasileira.

Os autores defendem a proposta política no âmbito das empresas ao demonstrarem que, no ambiente organizacional contemporâneo, o processo de gestão implica ações oriundas de diferentes áreas do conhecimento; medicina, psicologia, sociologia, ciência política, antropologia e engenharia, que alçam o objeto da ciência da administração para muito além das organizações, cabendo à administração pura e simplesmente a gestão.

Assim, cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão forma institucional e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 930).

Tais elucidações levam a alguns questionamentos quando se retorna ao tema central deste artigo — a participação da sociedade no controle das ações do Estado no Brasil:

Qual seria o melhor modelo de gestão a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras voltadas para a participação social? Quais deveriam ser as competências necessárias à formação do gestor público cujas ações estarão submetidas ao crivo da sociedade? Qual o comportamento que se espera do funcionalismo público brasileiro para que a implantação da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação seja efetiva?

Nenhuma dessas questões será completamente respondida neste trabalho, já que a realização da 1.<sup>a</sup> Consocial não produziu nenhuma ruptura no modelo tradicional de gestão de estado no Brasil. Sua realização não foi direcionada para a promoção de mudanças na estrutura de governo, mas apenas para propostas de composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social quanto compromisso pactuado com o Open Government Partnership.

A análise deste movimento e os resultados por ele alcançados possibilitaram a produção de conhecimento sobre os possíveis fatores explicativos da baixa participação da população no controle social no Brasil e o nível de desconhecimento da população no trâmite de governo que, quando alinhados aos fundamentos da Administração Política, mostra que o desafio maior à expansão do controle social no país se encontra no próprio modelo de gestão adotado pelo Estado em seus diferentes níveis de governo.

Cabe ao Estado brasileiro a defesa dos direitos do cidadão pela disponibilidade e devida adequação de uma estrutura funcional que atenda a população, com a oferta dos serviços essenciais garantidos pela Constituição Brasileira de 1988. Apesar da redação do art.74 §, 2.<sup>o</sup> deste dispositivo legal, as mudanças operadas no âmbito governamental não buscam a participação da população dentro do governo. A condução da Reforma de 1995 não foi realizada com a contribuição dos setores sociais e interferiu de maneira negativa na governança brasileira, produzindo abismos sociais e comprometendo a prestação dos serviços públicos básicos à população (Costa, 2010, pp. 175-6).

A proposta defendida pela Reforma de um Estado mais eficiente e enxuto na realidade promoveu o encolhimento da máquina pública, por meio da privatização e publicização, sem a oferta consistente de uma estrutura que atendesse à altura às necessidades da população. Este fato culminou

no descrédito das instituições públicas que resultou na percepção negativa do funcionalismo público pela sociedade ao comprometer a prestação dos serviços essenciais à população; “azedando” de vez as relações entre a sociedade, o funcionalismo público e o governo.

A inexistência de um modelo de gestão consistente que amparasse a proposta da mudança, de burocrático para gerencialista, promoveu equívocos e resultou no depauperamento da máquina pública. A promessa da criação de instrumentos de efetiva avaliação da qualidade dos serviços do Estado que contassem com a participação da Sociedade Civil não avançou, já que não foram criados meios físicos e humanos dentro do governo da época da Reforma para tal (Malaia, Viegas & Magalhães, 2011).

A 1.<sup>a</sup> Consocial, dentro do modelo de realização estabelecido pela CGU, foi estruturada para ser realizada em diferentes etapas; ela conseguiu reunir atores de segmentos sociais diversos, alguns oriundos de grupos com relevante maturidade na atuação em controle social. Instituições, como o Observatório Social do Brasil (OSB), Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Contas Abertas e Transparência Brasil, trouxeram sua contribuição enquanto segmentos da sociedade civil organizada no movimento de combate à corrupção no país, integrando-se aos demais participantes do evento. Porém, para que o movimento avance, é necessário o devido respaldo das instituições de governo e o apoio dos órgãos de controle do Estado nesta luta que promete ser longa e árdua. Passado mais de um ano de sua realização (maio de 2012), não se tem notícias sobre o avanço do Plano Nacional aprovado na Conferência.

A próxima seção apresenta os resultados dos estudos realizados na 1.<sup>a</sup> Consocial; eles consubstanciam a necessidade da formação dos gestores públicos dentro dos conceitos defendidos pela Administração Política para a efetivação do avanço do controle social no país e do combate à corrupção.

## **2.A contribuição da Administração Política para os avanços da 1.<sup>a</sup> Consocial**

O elemento que deve ser posto em maior evidência quando o assunto é transparência da informação das organizações do setor público são os dados contábeis. Por meio deles, consegue-se demonstrar a efetividade da gestão pública, considerando-se ser esta uma das formas que permite à sociedade avaliar a relação custo/benefício da prestação de serviços.

A realização da 1.<sup>a</sup> Consocial representou uma iniciativa da busca de soluções para o controle social nas ações do estado brasileiro por meio das sugestões, na forma das propostas aprovadas na conferência para a composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social, dos representantes da sociedade presentes no evento.

Aqui, vale ressaltar o fato de o governo brasileiro, desde 2008, agir em prol da realização da convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, ação que aumenta a transparência do Estado.

Todo esse movimento fortalece o modelo de *accountability* adotado pelo NPM, posto que reforça a necessidade institucional das organizações públicas brasileiras de se adequarem à ordem econômica internacional que direciona para uma nova maneira de gestão do Estado, tornando-o mais transparente por meio da criação de canais de interação com a sociedade e da efetiva prestação dos serviços públicos.

Dada a dificuldade do cidadão comum brasileiro em compreender a estrutura do orçamento público e da execução do novo modelo, resultado da convergência das normas, cria-se a possibilidade da evidenciação patrimonial permitindo aos cidadãos brasileiros realizar o controle das ações de governo por meio do acompanhamento da evolução patrimonial e de aplicação das verbas públicas.

A análise das propostas aprovadas pela 1.<sup>a</sup> Consocial revelou o desejo dos delegados ao acesso à informação pública mediante o exercício da participação social. É fundamental o envolvimento da sociedade no monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo na execução das suas políticas públicas.

As novas normas da contabilidade pública adotadas pelo governo brasileiro orientam para a participação da sociedade ao estabelecer a obrigatoriedade do setor público na divulgação da informação dos resultados alcançados pela realização de suas políticas e a natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio das entidades do setor público. Tudo isso objetivando o apoio ao processo de tomada de decisão pela adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle pela sociedade.

Na medida em que fica claro que o governo federal deseja ampliar seu nível de transparência e contar com uma maior participação da sociedade no controle das ações do Estado para fazer frente às exigências

internacionais, esta parte do presente artigo deve propor algumas pequenas questões:

O que está faltando para que as instituições públicas adotem práticas de transparência em suas ações para permitir o acesso da sociedade quanto ao efetivo controle social? Por que essa prática não é adotada em todos os níveis de governo? Por que a população, em geral, não tem acesso aos preceitos das novas Normas Contábeis do Setor Público que defendem a transparência da prestação de contas, a facilidade do entendimento de seu texto e o acesso amplo da sociedade a essas informações?

A instrumentalização do controle social requer uma mudança no modelo de gestão do Estado brasileiro que o torne capaz de fornecer informações acessíveis, compreensíveis e úteis aos cidadãos que desempenham atividades de controle do uso do patrimônio público e da qualidade da prestação de serviços, por possibilitar a análise dos dados públicos e a avaliação da efetividade no desempenho da gestão. Tradicionalmente, o destinatário dessas informações têm sido os órgãos de fiscalização interna e externa do governo desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação formalizam a participação cidadã neste processo.

Embora todo este aparato já estivesse previsto na CF88 em seu art. 37, que estabeleceu os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, é na *publicidade* que o povo encontra a garantia de acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes.

A mobilização do governo federal para a ampliação da participação popular no controle social, que atenda às determinações dos tratados aos quais é signatário, se encontra concentrada em seus principais órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU).

A realização da 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social teve na CGU o órgão de governo responsável pela elaboração e pela realização. Entre os anos 2011 e 2012, este órgão de governo capitaneou a execução desse evento em todos os estados da federação, atingindo, de acordo com os dados do Relatório Final da conferência, 49% da municipalidade de todo o país, por meio do uso intensivo de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) (Brasil, 2013).

Durante a realização das etapas da conferência, a CGU buscou alcançar alguns objetivos que identificou serem relevantes para o avanço do controle social no Brasil; foram eles: promoção de debates e de ações voltadas para o controle social entre a sociedade civil e o governo; produção de novas ideias sobre a participação social no controle da gestão pública; proposição de mecanismos de transparência e acesso à informação e a dados públicos a serem implementados pelos órgãos públicos; desenvolvimento de mecanismo de mobilização social para o controle da gestão pública; proposição de ações de capacitação e qualificação da sociedade voltadas para o controle social com o uso de TIC; fortalecimento das redes sociais voltadas para o monitoramento da gestão pública; e proposição de medidas de prevenção e combate à corrupção.

Em dezembro de 2012, a CGU publicou o Relatório Final da Conferência, apresentando números expressivos da participação de mulheres, de jovens e de pessoas com alto nível de escolaridade na conferência. Os números publicados no documento consideraram que o evento atingiu parte significativa da população, mas clarifica quanto ao alcance de seus objetivos iniciais. Alguns deles estão inseridos na redação de parte das oitenta propostas finais aprovadas para o Plano Nacional, até o momento, ainda sem aprovação do governo.

Uma análise do conteúdo das notícias disponibilizadas no portal da CGU sobre a 1.<sup>a</sup> Consocial não evidencia aproximação efetiva da população com os órgãos de controle do Estado nem a implementação de algumas das ações propostas pela conferência. No início de 2013, o governo federal, através da CGU, incentivou a adesão ao Programa Brasil Transparente à municipalidade brasileira no que concerne à formação do funcionalismo público e no desenvolvimento da tecnologia necessária a aplicação da Lei de Acesso à Informação. O Plano Nacional de Transparência e Controle Social, após ser aprovado, também deverá mobilizar estados e municípios para a formulação de Planos locais, não existindo, entretanto, até o momento, previsão de quando isso ocorrerá.

A seguir apresentamos os resultados alcançados pelas duas pesquisas de campo já descritas previamente na introdução deste artigo. Cabe salientar que os autores buscaram gerar informações sobre a efetividade da Conferência no que diz respeito ao alcance dos objetivos principais deste trabalho: os possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil pela percepção dos conferencistas sobre os temas transparência,

controle social, combate à corrupção e a relevância do papel dos órgãos de controle do Estado brasileiro. Finalmente, seguem-se considerações relevantes sobre os preceitos da Administração Política e a sua contribuição para o avanço das propostas da 1.<sup>a</sup> Consocial.

Esta seção foi dividida em três partes: na primeira estão apresentadas as conclusões da primeira pesquisa que, mediante entrevista semiestruturada aplicada a 168 participantes do evento e 22 organizadores, buscou estabelecer os possíveis fatores explicativos do baixo nível de participação da população brasileira no controle social. A segunda parte avalia o conteúdo das propostas finais aprovadas pela correlação da sociedade com o Estado quanto ao tema transparência, controle social, combate à corrupção, e o papel dos órgãos de controle diante dos desafios do funcionalismo público brasileiro em face da participação da sociedade no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. A terceira traz à luz os conceitos da Administração Política e sua contribuição para as propostas aprovadas na conferência.

## 2.1 Possíveis fatores que favorecem o baixo nível de participação do controle social no Brasil

Após prévia pesquisa bibliográfica exploratória sobre o tema controle social e a posterior análise do conteúdo do material desenvolvido pela CGU para a mobilização da conferência em nível nacional, Tavares (2013) buscou centrar sua investigação nas seguintes hipóteses:

*a)* o processo histórico de formação das sociedades nacionais influencia diretamente o exercício do controle social e sua significação;

*b)* o aparato legal recente sobre transparência e combate à corrupção esbarra em uma sociedade ainda despreparada para o pleno exercício do controle social;

*c)* a mobilização social e institucional pública para o enfrentamento dos fatores que comprometem o exercício efetivo do controle social no Brasil ainda se encontra aquém da realidade do país.

Com base em tais hipóteses, realizou-se uma pesquisa de campo que procurou identificar os fatores que influenciam o baixo grau de participação, mediante entrevistas que revelaram os seguintes fatos dentro do universo dos entrevistados:

1. número significativo de cidadãos pertencentes ao Poder Público atuando como representantes do segmento sociedade civil na conferência;

2. distanciamento do funcionalismo dos órgãos de controle das reais necessidades da população

3. o desconhecimento dos trâmites de governo pelo cidadão comum.

A conclusão final da pesquisa revelou que as três hipóteses iniciais estavam corretas. Nos dias atuais, o Estado brasileiro ainda faz uso, sem parcimônia, de seu aparato coercitivo de repressão em atos pacíficos da população que critica a atuação do governo na prestação de serviços e no uso dos recursos públicos. A baixa cultura para o exercício pleno da cidadania é o resultado de uma prática exitosa dos aparelhos a serviço do Estado, como escolas, instituições públicas e modelos de justiça aplicado no Brasil, que, somadas, contribuem para a não participação da sociedade direcionada ao controle social das ações de governo e dos gastos públicos.

Ficou evidente o distanciamento existente no funcionalismo dos órgãos de controle da população de forma geral, mostrando clara tendência dos governos em suas diferentes instâncias para desestimular a participação da sociedade em suas ações.

2.2 Análise das propostas (aprovadas na conferência) e sua convergência com a opinião da sociedade sobre o tema transparência, controle social, combate à corrupção e o papel dos órgãos de controle

As propostas aprovadas para os temas da conferência, objeto de estudo de Figueiredo (2013), abriram um canal de discussão sobre a percepção das mudanças legais necessárias para a responsabilização, a transparência e o acesso à informação mediante a implantação das novas Normas Brasileira de Contabilidade aplicadas no setor público e sinalizou quanto à necessidade de reestruturação do funcionalismo do setor público, de maneira que esteja devidamente qualificada a atender às requisições e às necessidades do controle social.

A análise do conteúdo de algumas das propostas aprovadas na conferência mostrou pontos relevantes que devem ser considerados pela gestão pública, como possíveis demandas populares futuras. Foram eles:

1. utilização intensiva de TIC para publicidade de dados abertos dos três poderes em todos os níveis de governo;

2. estímulo à criação de Observatórios Sociais nos municípios;

3. fortalecimento das ouvidorias como órgãos autônomos;

4. divulgação de planos e projetos dos candidatos eleitos antes da publicação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

5. criação de Conselhos de Transparência Pública e Controle Social;

6. criação de meios legais para tornar obrigatória a participação dos membros do Legislativo e organizações, ou representantes da sociedade civil, nas audiências públicas;

7. divulgação de informação sobre controle social e gastos públicos, prestação de contas, licitações, destinação de recursos públicos, entidades do terceiro setor, órgãos que lidam com questões indígenas, audiência pública, composição societária das empresas contratadas pelo poder público;

8. envolvimento maior dos Conselhos de Políticas Públicas com a população na discussão e na avaliação das políticas e dos resultados alcançados pela gestão pública.

A Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação representam o início de adaptações e de mudanças na esfera pública, como já o foi e tem sido a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à transparência, posto que a sociedade, destinatária da informação, precisa ser consultada a respeito de como espera que a informação chegue ao seu alcance, apontando a melhor maneira de promover a transparência pública, o acesso à informação e aos dados públicos.

As propostas aprovadas não privilegiaram temas como o controle da dívida ativa, a discriminação do custo dos órgãos públicos e o cumprimento das metas traçadas nos orçamentos públicos, como preconizados nas Novas Normas Contábeis, mantendo esses temas fora da pauta de discussões da sociedade durante a conferência, o que resultou na sua não inclusão futura no Plano Nacional de Transparência e Controle Social, fato normal para um país sem muitos relatos de envolvimento social nas questões da administração pública.

### 2.3 Relevância dos preceitos da Administração Política e a sua contribuição no avanço das propostas aprovadas na 1.<sup>a</sup> Consocial

Com a leitura do texto das duas subseções anteriores, percebe-se a necessidade do devido enfrentamento das diferentes barreiras que comprometem o avanço do controle social e que este não ocorrerá sem a devida adequação das instituições públicas, com a contribuição da sociedade civil,

para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão pública que permita a inserção da população no controle das ações do Estado.

Santos, Ribeiro & Santos (2009, p. 930) identificam que, na Administração Política, “a gestão não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente na própria natureza, não obstante as leis físicas e biológicas que permitem a compreensão da sua essência e movimento”. Os mesmos autores complementam: “cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização. Por essa razão, “a gestão é apenas um dos conteúdos que dão forma institucional e essência às organizações”.

O volume de recursos mobilizados para a realização da 1.<sup>a</sup> Consocial já foi fruto de discussões na seção anterior, cabendo aqui algumas elucidações sobre a Administração Política e os pontos onde ela pode oferecer contribuições valiosas para o movimento iniciado pela conferência.

A Administração Política defende alguns princípios que se estabelecem dentro dos critérios apontados também por Santos, Ribeiro & Santos (Ibidem, pp. 934-5).

a) Só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe: deve-se evitar o desperdício a qualquer custo e com isso fazer uso racional dos recursos disponíveis, o que impele a gestão pública a monitorar seus gastos e alcançar maior efetividade na aplicação de suas políticas, o controle da sociedade nas ações do Estado traz significativa contribuição quanto ao direcionamento da aplicação dos recursos pelo governo. No caso específico da conferência, a CGU realizou a devida prestação de contas dos recursos empregados para a sua realização, não tendo feito nenhuma consulta prévia sobre a forma de aplicação destes recursos;

b) Para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos para construí-lo ou edificá-lo: a excessiva hierarquização da gestão gera elevado custo de implementação, distanciando, assim, os resultados dos objetivos propostos. Decisões muito hierarquizadas apontam para a baixa participação social e podem gerar equívocos, distanciando as ações do governo das verdadeiras necessidades da sociedade. A própria estrutura da conferência representa um belo exemplo deste princípio, pois foi toda ela capitaneada pela CGU. A análise documental das Atas divulgadas no *site* da CGU da 1.<sup>a</sup> Consocial dos encontros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência mostrou que a participação da sociedade

civil que integrou a comissão ficou limitada à aprovação do Regimento Interno e do texto base acrescida de algumas questões pontuais durante a realização das diferentes etapas da conferência;

c) Em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade: este princípio diz respeito ao processo de governança, é preciso que o modelo de gestão adotado na organização dê a devida atenção à intenção ou ao propósito das ações de governo e não apenas concentrar esforços em sua realização. Este fato mostra ser relevante adequar o gestor público para outras competências além do processo de implementação das políticas de governo, posto que o fator mais relevante a ser levado em consideração é o atendimento das necessidades da sociedade; para isso, ela precisa ser ouvida e participar da mesa de debates. O movimento da conferência ficou centrado na elaboração das propostas para o Plano Nacional, ficando o processo de realização da conferência sob tutela da CGU que estabeleceu um modelo específico, incluindo material de apoio, para sua realização.

Não se pode deixar de considerar a relevante contribuição que a Administração Política pode trazer para as instituições públicas quanto ao incentivo à participação da sociedade nas decisões do governo. É preciso considerar que o distanciamento do Estado da população no Brasil tem colaborado de forma negativa à efetividade da implantação das políticas de governo quando considerados os princípios defendidos pela Administração Política.

### **3. Conclusão**

A reversão da lógica do modelo tradicional de controle social aplicado pelo Estado brasileiro que estabeleça o controle social da sociedade e seja efetivo no combate à corrupção deve ser direcionada a uma verdadeira mudança de paradigmas, por meio do envolvimento da sociedade brasileira. Tal mudança exige um esforço e um verdadeiro empenho do governo para que tenha êxito o movimento da 1.<sup>a</sup> Consocial. Esta, por sua vez, deu mostras que este é um processo que se encontra em movimento inicial, dada a participação de um número ainda tímido de instituições da sociedade civil organizada que atuam no controle social no país. De toda forma, é de competência das instituições públicas, nos diferentes níveis de

governo no Brasil, a adequação de sua gestão, de modo que torne esse cenário possível em âmbito nacional mediante a inserção do monitoramento da sociedade brasileira.

A desmobilização de procedimentos patrimonialista e clientelistas pelas ações dos servidores públicos, tradicionais na gestão pública brasileira e que tanto contribuem para o mau uso do dinheiro público e práticas veladas de corrupção, representa fator preponderante para o avanço das propostas aprovadas na conferência nas diferentes regiões do país, considerando os fatores históricos, sociais e culturais tanto defendidos pela Administração Política capazes de conduzir à melhoria da gestão dos gastos públicos, da qualidade dos serviços oferecidos à população e o combate à corrupção.

A contribuição que a Administração Política traz para este ambiente de mudanças é o processo de reorientação na organização da gestão do trabalho humano das instituições públicas em sua relação com a sociedade brasileira e consigo mesma, dentro de sua capacidade de gerar novas e melhores formas de gestão por meio das interações sociais efetivas.

Os resultados aqui apresentados pelos dois estudos foram providenciais em revelar o sucesso histórico do Estado brasileiro em alijar a participação social no controle das ações de governo que agora, pelas imposições internacionais, deve ser alterado.

É necessário repensar o papel do gestor quanto à devida adequação dos processos internos das instituições públicas, para que essas mudanças alcancem o êxito esperado ao permitir o acesso dos cidadãos aptos a acompanhar e a participar da gestão pública.

Os objetivos propostos pela conferência evidenciam a carência, ou melhor, a inexistência de um diálogo entre a população e as instituições de governo, assim como um processo de *accountability* direcionado de maneira exclusiva ao diálogo com os órgãos de controle em detrimento do cumprimento de normas nacionais e internacionais. A implantação da Lei de Acesso à Informação pela CGU evidencia que ela será realizada sem a colaboração da sociedade, bem como confirma a permanência do Estado na condução e na centralidade dessa mudança.

O processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo e exige mudanças culturais, por meio educação, em que diferentes segmentos sociais precisam ser alcançados. Os programas voltados para a educação fiscal e para a cidadania precisam tornar-se realidade nas escolas

e nas universidades brasileiras; conceitos sobre transparência e controle social, aplicados diretamente na educação básica do país, produziriam reflexos futuros positivos quanto à atuação do servidor público.

As pesquisas aqui apresentadas envolveram estudos que buscaram trazer uma contribuição para avaliar os problemas apresentados na parte introdutória do trabalho, além de apontar a contribuição que a Administração Política pode trazer dado seu direcionamento para a gestão nas organizações.

## Referências

- ASSIS, Marluce Maria Araújo & VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, vol. 11, n.º 3, pp. 376-82, 2003.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br>>; acesso em 16-1-2013.
- BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Liberalismo: ideologia e controle social (estudo sobre São Paulo de 1850 a 1910)*. Doutorado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1976.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- DAGNINO, Renato. A capacidade de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, vol. 6, n.º 1, abr. 2013. Salvador: Eaufba, 2013.
- DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 1, pp. 23-48, jan.-fev. 2009.
- FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. 2011*. Mestrado em Ciências Contábeis). Rio de Janeiro: Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.
- MALAIÁ, Maria Cecília Bezerra Tavares; VIEGAS, Maria Cristina Leal de Carvalho & MAGALHÃES, Guilherme Souza. O contexto das rela-

- ções humanas no trabalho no setor público a partir da reforma de Estado de 1995. III Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho. EnGPR, Anpar, 2011.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. *Participação na gestão: o discurso oficial brasileiro*. Monografia. Rio de Janeiro: Ebap, 1987.
- McIVOR, Ronan; McHUGH, Marie & CADDEN, Christine. Internet technologies: supporting transparency in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 15, n.º 3, pp. 170-87, 2002.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da administração Política. *Revista de Administração Pública*. Ebape/FGV, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>; acesso em 3-9-2013.
- SELL, Carlos Eduardo. *Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária*. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000100006&script=sci_arttext)>; acesso em 4-9-2013.
- SLOMSKI, Valmor et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública [on-line]*, vol. 44, n.º 4, pp. 933-7, 2010.
- TAVARES, Maria Cecília Bezerra. *Possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil: a experiência da 1ª conferência sobre transparência e controle social (2011-2012)*. Mestrado em Administração. Niterói: Faculdade de Administração e Finanças, Universidade Federal Fluminense, 2013.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site da Internet. *What is the corruption perceptionsindex?* Disponível em <[http://www.transparency.org/cpi2012/in\\_detail#myAnchor1](http://www.transparency.org/cpi2012/in_detail#myAnchor1)>; acesso em 1.º-2-2013.

## Resumo

Este artigo busca mostrar onde os conceitos da Administração Política podem trazer contribuições consideráveis para o avanço da participação da sociedade brasileira nas ações de controle do Estado em função de sua efetiva ampliação na percepção do gestor público quanto à integração da população nas decisões do governo, no monitoramento dos gastos públicos e no combate à corrupção. Entendendo que a

Administração Política pode ser colocada como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais para além do ambiente empresarial, o presente trabalho aborda dois estudos de campo realizados entre os anos 2011 e 2012 na 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1.<sup>a</sup> Consocial), onde ambos buscaram compreender, de maneira distinta, os possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil através da percepção dos conferencistas sobre os temas transparência, controle social, combate à corrupção e a relevância do papel dos órgãos de controle do Estado brasileiro. Com base na análise de conteúdo de entrevistas semi-estruturadas realizadas no evento e nas propostas aprovadas na conferência para a elaboração do Plano Nacional de Transparência e Controle Social do país, buscou-se identificar o papel do gestor público quanto às mudanças de concepção nos diferentes níveis de governo que englobam aspectos culturais, simbólicos e ideológicos. O resultado alcançado contribui para uma crítica aos avanços do governo federal quanto ao cumprimento de tratados internacionais para ampliação da transparência e do controle das ações de governo no Brasil e a face contraditória, autoritária e patrimonialista que prevalece nos estados e nos municípios do país.

Palavras-chave: Gestão pública. Transparência. Controle social. Corrupção. Administração Política.

### **Abstract**

This article seeks to show where Administration Policy's concepts can make considerable contributions to the Brazilian's advancement society participation in state control due to its effective expansion in the perception of the public manager as the integration of people in government's decisions, in monitoring of public spending and fighting corruption. Understanding the Political Administration can be placed as a possible criticism of the social management relations beyond the business environment, this paper addresses two field studies being the years 2011 and 2012 the 1st National Conference on Transparency and Social Control (1st Consocial), where both sought to understand differently, the possible factors explaining the low level of social participation in Brazil through the perception of the speakers on the topics transparency, social control, fighting corruption and the importance of the State Brazilian's control organs. Based on content analysis of semi-structured interviews conducted in the event and the conference approved the proposals for the Brazilian's National Plan on Transparency and Social Control sought to identify the role of the public manager as the design changes at different levels of government that encompass cultural, symbolic and ideological. The result achieved contributes to a review of advances from the federal government as to international treaties to increase transparency and control government actions in Brazil and the contradictory face, authoritarian and patrimonial prevailing in the states and in the municipality of the country.

Keywords: Public management. Transparency. Social control. Corruption. Political Administration.