

**SOCIAL CONTROL OF THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION:
Construction concept with bases in the Democratic Theory and Legal Matrix**

**CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO:
Construção do Conceito com Bases na Teoria Democrática e na Matriz Jurídica**

Nelson Russo de Moraes (Corresponding Author)

*Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Professor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da Univ. Estadual Paulista - UNESP
Tupã, SP – Brasil*
E-mail: nelsonrusso@tupa.unesp.br

Denise Pereira de França

Graduanda em Direito - Faculdade Guarai (FAG), Brasil.
E-mail: denisefranca06@gmail.com

Sérgio Leal Mota

Graduanda em Direito - Faculdade Guarai (FAG), BRASIL.
E-mail: sergiolealmota03@gmail.com

Sergio Silva Braga Junior

*Doutor em Administração pela Uninove. Professor do Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e Desenvolvimento da Univ. Estadual Paulista - UNESP
Tupã, SP – Brazil*
E-mail: sergio@tupa.unesp.br

Francisco Gilson Rebouças Porto Júnior

Doutor em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil.
E-mail: gilsonportouft@gmail.com.br

RESUMO

O novo momento da democracia representativa, iniciado a partir da chamada crise da participação civil evocou a busca por alternativas e instrumentos que pudessem aumentar o engajamento cívico e a participação do cidadão. Neste cenário, o controle social sobre o Estado assume papel de destaque por servir de instrumento para a accountability externa sobre o Estado. A rede mundial de computadores – internet – aumentou as possibilidades para o fortalecimento do controle social sobre o Estado, mas trouxe novos problemas que dificultam a transparência na prestação de contas públicas. Este artigo trata da matriz do controle social sobre o Estado no Brasil, na perspectiva da teoria democrática contemporânea, bem como a partir do ordenamento jurídico, que também é fruto da democracia. Assim, este artigo tem por objetivo central auxiliar a compreensão de que as duas angulações (da teoria democrática e do ordenamento jurídico) se complementam na efetivação do controle social sobre o Estado no Brasil.

Palavras-chave: *Accountability, Controle social, Prestação de contas públicas, Transparência*

ABSTRACT

The new era of representative democracy, started from the crisis of civil participation call evoked the search for alternatives and instruments that could increase civic engagement and citizen participation. In this scenario, the social control over the state plays an important role by serving instrument for external accountability on the state. The World Wide Web - the Internet - has increased the possibilities for strengthening the social control over the state, but brought new problems that hinder transparency in public accountability. This article deals with the matrix of social control over the State in Brazil, from the perspective of contemporary democratic theory, as well as from the legal system, which is also the fruit of democracy. Therefore, this article is intended to assist the central understanding that the two angles (of democratic theory and the legal system) complement each other in effective social control over the State in Brazil.

Keywords: *Accountability, Social control, provision of public accounts, Transparency*

1. INTRODUÇÃO

A humanidade, desde as suas primeiras organizações tribais, sempre foi impactada por estruturas ou conjunturas que, alheias ao seu poder de controle, direcionam a vida dos indivíduos, em suas famílias, comunidades e mesmo em suas nações, reordenando e marcando profundamente as relações sociais e as responsabilidades para com a sociedade da qual cada um faz parte (Hobsbawm, 1994; Moraes, 2013). Estes elementos, que compõem estruturas ou conjunturas impactantes e (re)ordenantes à sociedade, originam-se – na maioria das vezes – pelas vontades humanas, que posteriormente fogem ao seu controle, passando a orbitar e cadenciar toda a humanidade, conforme estabelece a teoria das comunidades e sociedades de Ferdinand Tönnies (Brancaleone, 2008).

A referida busca orientada pelas vontades humanas destacada por Tönnies gerou novos modelos de relações sociais na modernidade trazendo uma nova organização cultural, socioeconômica e de certos costumes e mesmo estilos de vida, especialmente a partir da Europa no século XVII. Um dos mais importantes desdobramentos da modernidade é o fenômeno de globalização que entre outras coisas produz desenvolvimento em níveis desiguais, tanto do ponto de vista econômico quanto social (Giddens, 1991).

Com a (re)significação das comunidades anteriormente rurais, fortalecendo as sociedades urbanas, a gestão pública, a democracia, o ordenamento social e a relação entre direitos e deveres do cidadão passam a se estabelecer como temas de uma pequena amostra que se abre à exploração teórica (quase) infinita, dada a grande gama de concepções e tentativas de definição. O novo cenário, traz consigo, como elemento transversal, as intenções públicas da coletividade, que teriam sido cunhadas a partir da revolução neolítica e da formação das sociedades primitivas tribais (Hall & Ikemberry, 1990).

Nesta perspectiva, de que algumas terminologias trazem consigo toda uma gama de estruturas e conjunturas que impactam e vão marcando a sociedade humana, e de que neste campo do “público” as construções teóricas são bastante recentes e dinâmicas, pretende-se com este artigo, contribuir para que o debate acerca do controle social possa se fortalecer, tornando mais compreensível o entendimento do tema à luz das concepções democráticas e jurídica, no âmbito do Estado brasileiro (Bresser-Pereira, 2001).

O vocábulo controle, centro do objeto de estudo deste artigo, está relacionado a monitoramento, acompanhamento e ao ato de fiscalizar, segundo Holanda (1996, p.469) se constitui em “fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, etc. para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”. De fato o controle nos momentos contemporâneos é uma palavra bastante utilizada, sob vários enfoques e enquadramentos, especialmente no âmbito da administração, onde se relaciona a qualidade de processos, produtos e serviços.

Adentrando a seara da administração pública, que abre sob o prisma deste artigo duas possibilidades de abordagem com ângulos distintos de sustentação (o ordenamento jurídico e a teoria democrática), o controle dos processos, serviços, produtos e resultados da gestão pública devem ser efetivados tanto internamente, por sistemas de auto-gestão, como externamente pelos indivíduos que compõem a sociedade à qual o sistema público faz a gestão ou administração (Bresser-Pereira, 2001).

Neste viés de análise do controle, exercido pelos agentes internos (na perspectiva da auto-gestão dos processos) como pelos externos (na nítida observância da qualidade do produto final) um bom enquadramento de análise seria a comparação com os parâmetros estabelecidos pelos clientes às empresas, em comparação ao controle exercido pela sociedade sobre o Estado, pois haveriam contribuições significativas ao debate e ao entendimento sobre a aplicação da terminologia “controle”, no viés de “busca de qualidade”.

Todavia, tomando-se como esfera de interesse o controle sobre a administração pública, ou mais especificamente o controle social sobre o Estado, tem-se a definição de Luhmann (1985, p.84-85), onde evidencia-se a criticidade de análise dos processos decisórios, na tentativa de contribuir qualitativamente, quando a decisão política ou de gestão de funções públicas não corresponderem às expectativas da sociedade e às considerações assumidas como parâmetro de controle.

Acerca do controle exercido sobre a administração pública e suas funções, França (2008), destaca que este pode ser estabelecido, constitucionalmente, pelos seguintes meios:

- autocontrole da administração pública;
- controle da administração pública pelo Legislativo (controle da legalidade e controle financeiro – este pelo Tribunal de Contas);
- controle efetivado pelo Ministério Público;

- controle efetivado pelo Poder Judiciário;
- controle social da Administração Pública (controle da sociedade sobre o Estado).

Assim, torna-se chão comum à construção teórica, admitindo-se como pano de fundo, que o controle da Administração Pública, dentro dos parâmetros de legalidade de seus atos, não é área exclusiva ou monopólio de ninguém, mas de responsabilidade legítima de cada cidadão. Logo, há a inexorável ampliação das responsabilidades da sociedade, como destaca Tácito:

O controle da legalidade da administração não é, afinal, monopólio ou privilégio de ninguém. Dele compartilham os vários poderes do Estado. Dele se utiliza qualquer cidadão do povo quando ferido em direito seu ou interesse legítimo. A defesa da ordem jurídica é, sobretudo, um dever de cidadania: a mística da lei e a fidelidade ao interesse público são a essência mesma da sociedade livre e moralizada. O culto à liberdade não se coaduna com a tolerância do arbítrio ou aceno da violência. A legalidade não é uma simples criação de juristas, dosadas em fórmulas técnicas e símbolos latinos. É o próprio instinto de conservação da comunidade. A todos incumbe, assim, o dever elementar de vigilância, a paz social traduzida na lei e no direito. (Tácito, 1975, p.1)

Deste modo, o controle social sobre o Estado é um tema de bastante interesse à sociedade de maneira geral e à brasileira de maneira especial, por ser uma nação cuja construção democrática recente se encontra fortalecida por subsídios e sustentações jurídicas pós Constituição Federal de 1988.

Neste artigo, apresentam-se aspectos de fundamentação teórica que sustentam que o controle social sobre o Estado, no caso brasileiro, inicia-se na teoria democrática e é fortalecida pela composição dos instrumentos jurídicos específicos.

2. LITERATURE REVIEW

2.1. Da Democracia Contemporânea ao Controle Social do Estado

As pessoas, de maneira geral, desde a remota composição de suas sociedades tribais e do desenvolvimento de sistemas sociais como a organização da divisão do trabalho, o direito à propriedade, e a composição do Estado, sempre vislumbraram por uma estrutura que oportunizasse igualdade de participação, direitos e possibilidades de evolução em sua qualidade de vida (Hall & Ykenberry, 1990). O desenho da representação social na esfera do Estado trouxera consigo o senso de opção por caminhos que agradassem a maioria das pessoas, suas vontades destacadas por Ferdinand Tönnies (Brancaleone, 2008), de justiça e de democracia.

Gomes (2006), Dahl (2009) e Moraes (2015) destacam que em sua evolução, a teoria democrática, elitista, por pautar-se nas pilastras do liberalismo, que distancia os grupos e pessoas de acordo com o seu grau de acesso à propriedade e mesmo às decisões, passou por momentos de maiores e menores níveis de participação em específico, e da democracia, de maneira geral, se mostrando bastante robusta, mesmo durante os períodos crise.

Ainda segundo os autores acima, a crise da democracia se relaciona diretamente à redução dos níveis de confiança nos representantes políticos que acaba por ecoar com descrédito no próprio sistema de representação política. Nesta linha, há pouco mais de vinte anos sentiu-se um acréscimo importante nos debates pautados nas críticas sobre o modelo representativo, base da democracia liberal deste período.

A sustentação das experiências de democracia na contemporaneidade, destacadamente nos modelos de democracia liberal (representativa), se estabelece na perspectiva de novas angulações que potencializam maior engajamento cívico e participação do cidadão comum (integrante da esfera da sociedade civil) no prisma de sua interferência positiva (levando sua voz e os interesses sociais) à esfera da decisão política. Afinal, as decisões políticas, das quais emanam as respostas para o atendimento das demandas e prioridades da sociedade, no viés das políticas públicas, são tomadas pelas pessoas que integram a esfera política e às quais, constitucionalmente é conferida a legitimidade e a autonomia para o exercício da gestão pública (Gomes & Maia, 2009; Moraes, 2013).

A legitimação da esfera de decisão política é concernida a partir do tipo de representação adotado e disseminado pelas democracias de boa parte das nações, onde o cidadão escolhe por meio da eleição, e de seu voto em específico, aqueles que irão representá-lo, a fim de que estes deliberem e decidam pela sociedade da qual faz parte. O sistema representativo, fortalecido e amparado pelas democracias liberais, estabelece-se com a escolha da representação da esfera civil que comporá a esfera de decisão política, por um mandato constitucionalmente definido onde lhe é atribuída autonomia em face daquela que lhe escolheu (Gomes, 2005).

Conforme Silva (2009) o modelo de representação se tornou hegemônico nas democracias liberais, onde é estabelecido um “mandato de confiança” para o representante que precisa, muitas vezes, durante a deliberação, contrariar a opinião de seus eleitores em prol de uma maior racionalidade e considerando as conjunturas e contextos trazidos à esfera de decisão política da qual faz parte, sobre isso, Silva (2009) também destaca:

Aqui prevalece a idéia que o representante eleito necessita de certo grau de autonomia para agir de forma racional, devendo considerar todos os argumentos apresentados nas esferas deliberativas, avaliando a conjuntura e decidindo a partir de reflexão amadurecida. (p.27).

Tomando-se como delineadas as esferas civil e de decisão política, onde a primeira (sociedade), cuja função precípua é escolher e legitimar a segunda (que por sua vez é composta por profissionais e representantes eleitos), que tem a única função de produzir a decisão política, faz-se importante frisar que neste modelo a pressuposição básica é aquela na qual o cidadão, integrado à sociedade, exerce com soberania a gestão do Estado e das coisas públicas a ele inerentes, por meio de seus representantes, que estarão a serviço dos interesses e anseios coletivos da sociedade (Bobbio, 1986).

Gomes e Maia (2009), nesta perspectiva do debate acerca da representatividade, sustenta que a democracia liberal vigente, a participação dos indivíduos que compõem a esfera civil, quer seja no engajamento cívico, quer seja na participação política mais efetiva (inclusive buscando ascensão ou acesso à esfera de decisão política) é muito baixa e expõe o diagnóstico evidente de uma crise de participação política (já citada nos parágrafos anteriores).

Dado o crescente desinteresse do cidadão à participação na esfera de decisão política, dentre outros relacionado à naturalização da corrupção nos modelos de gestão pública, da monarquia à democracia-representativa, tomando-a como vício ou desvio de uma conduta de virtudes dos gestores, esta tem sido, segundo os autores supra-citados, o motivo central para a baixa participação no engajamento cívico e até mesmo nos pleitos eleitorais. Sobre isso, Gomes e Maia (2009) destacam:

Primeiramente a partir da década de 1970, a idéia de que a democracia moderna estaria passando por uma crise de legitimação e que precisaria de reformas começou a ganhar força. Atores sociais, teóricos e analistas pareciam estar certos de que algo não andava bem na saúde do sistema. Os indícios desta percepção seriam fenômenos como os baixos índices de engajamento cívico, a queda da participação do cidadão em pleitos eleitorais, o aumento da apatia política nas décadas seguintes, etc. (p.18)

De maneira concreta e contemporânea, no âmbito da teoria democrática, a responsabilidade de gestão do político diante do Estado e de seu eleitorado é que vai ditar a relação entre a democracia e a corrupção. Neste sentido Filgueiras (2008, p.159) destaca serem efeitos da corrupção sobre a democracia, a deslegitimação das instituições democráticas, a crescente desconfiança para com a elite política, as desigualdades sociais e a centralização do poder por meio de uma elite política que se mantém no poder.

A democracia, porém, apesar dos debates sobre a sua crise, sofre crise de participação e não em sua estrutura central. Gomes (2006) e Dahl (2009) afirmam que a democracia está fortalecida em todos os seus aspectos, com exceção ao prisma da participação da esfera civil e da legitimação da esfera política. Sobre isso, Dahl (2009) destaca:

Por todo o século XX, os países democráticos jamais faltaram para os críticos, que anunciavam confiantes que a democracia estava em crise, em sério perigo ou mesmo condenada. Muito bem, provavelmente algumas vezes correu um sério perigo – mas não esteve condenada. Acontece que os pessimistas estavam prontos para renunciar à democracia. Destruindo suas funestas previsões, a experiência revelou que, uma vez firmemente estabelecidas num país, as instituições democráticas se mostrariam notavelmente vigorosas e exuberantes. As democracias demonstraram uma inesperada capacidade para tratar dos problemas que tiveram de enfrentar – sem muita elegância e sem grande perfeição, mas de modo satisfatório. (p.208).

As sociedades buscam maior estabilidade para a democracia, segundo os autores citados, revendo suas características de efetivação, para que se possam validar os critérios de processos democráticos (participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do planejamento e inclusão). Segundo Dahl (2009), esses critérios fundamentam a situação de que todos os cidadãos estejam igualmente capacitados.

Gomes (2006) destaca quatro requisitos básicos para participação democrática: a) volume adequado de conhecimento político e circunstancial que habilite o indivíduo à compreensão; b) possibilidade dada ao indivíduo para que acesse e participe dos debates públicos; c) meios e oportunidades de participação em instituições democráticas ou em grupos de pressão; d) habilitação e oportunização de comunicação da esfera civil com a esfera de decisão política.

Silva (2009) fazendo uma completa releitura da teoria democrática e aprofundando nos aspectos relativo à crise de participação resume o estado em que se encontra a democracia e aponta para os paradigmas a serem superados por novos desenhos e angulações de ordem prática que possam evocar o engajamento cívico e os maiores níveis de participação civil:

Se para alguns a democracia moderna estaria agonizando e se para outros isso não seria tão real quanto parece, o que há de pressuposto comum nestes debates é a percepção de um possível fenômeno: haveria hoje uma incômoda desconexão entre a esfera política (que produz as decisões no âmbito do Estado) e a esfera civil (que legítima o poder desta esfera política). Algo que estaria exigindo algum tipo de mudança do sistema político, ainda que os níveis e a forma dessa mudança sejam objetos de intensa disputa. (p.33).

Logo, pode-se tratar da Teoria Democrática na contemporaneidade como uma estrutura de conhecimentos e experiências que se acumularam ao longo da história da humanidade e que agora busca novos instrumentos de sustentação, que necessariamente possam aumentar a base participativa do cidadão. Tal tessitura, em termos de sociedade, em especial aquelas que possuem imensos territórios geográficos, aportam-se em novas tecnologias de comunicação, que possam favorecer o diálogo entre as esferas civil e política.

Segundo Pateman (1992, p.39-40), a importância do aumento da participação dos indivíduos comuns na política pauta-se na perspectiva de que possa desempenhar, dentre outras, três funções importantes relacionadas ao aumento dos estoques de: soberania do indivíduo sobre si mesmo (aumentando o capital político); aceitação das decisões coletivas (aumentando o sentido de cidadania) e sentimento de pertencimento à sociedade (aumentando o interesse pelas deliberações emanadas da esfera de decisão política). Nesta perspectiva, sobre o aumento das responsabilidades do cidadão, Pateman (1992) destaca:

O homem comum poderia se interessar por coisas que estejam próximas onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No mesmo contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público. (p. 146).

Desviando de aprofundar no debate sobre a Democracia Digital, o que desfocaria o tema deste artigo, cumpre destacar que o uso da internet (anseio das democracias representativas contemporâneas: da esfera civil pela transparência e da esfera política pelo aumento da legitimidade de suas decisões) evoca a participação do cidadão em controlar a administração pública, para que possa, então, dar resposta legitimadora à esfera de decisão política em processos de accountability.

Interessante destacar que, no debate contemporâneo, o controle social está presente sob duas perspectivas: uma ligada ao controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e outra, no sentido inverso, está relacionada ao controle que o cidadão exerce sobre o Estado. Logo, destaca-se como campo deste artigo, o enfoque no qual a sociedade, de maneira geral, e o cidadão, em específico, assumem o papel de controladores do Estado em suas funções administrativas, inclusive em suas decisões políticas.

O controle social sobre o Estado, no caso brasileiro, ganhou espaço e fortaleceu-se na década de 1980, não somente pela utilização da rede mundial de computadores – internet –, mas também pelo processo de horizontalização impelido pela Constituição Federal de 1988, como destaca Silva; Ferreira e Barros (2008):

Esse processo se horizontalizou para as demais áreas e ganhou espaço na sociedade civil brasileira enquanto controle social que tomou vulto no Brasil a partir do

processo de estatuinte e constituinte na década de 1980 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas consagrados na Constituição Federal de 1988 e nas leis orgânicas posteriores (Conselhos gestores e as Conferências setoriais). (p.23-39).

O processo destacado por Silva; Ferreira e Barros (2008, p.24), ocorrido no Brasil, na década de 1980, fora precedido (como destacado no início da citação) pela primeira experiência brasileira de horizontalização do controle social sobre o Estado, realizado no Conselho Nacional de Saúde, ainda na década de 1970.

Assim, percebe-se com nitidez que, enraizada na Teoria Democrática e no processo de busca por instrumentos para o aumento da participação civil no âmbito da esfera política, o controle social sobre o Estado de maneira geral, mas em específico no caso brasileiro, merece ser analisado à luz da consolidação do ordenamento jurídico, que por sua vez, como sabemos, também serve à instrumentalização da democracia em todos os seus aspectos.

2.2. Do ordenamento jurídico ao controle social sobre o Estado

Na perspectiva do ordenamento jurídico, para se abordar o tema controle social, também se faz necessário o delineamento do Estado, sob este prisma, pois é partir da base de sua formação e existência que se estabelecem os instrumentos de direitos e deveres na relação da pessoa jurídica do Estado com as pessoas físicas (e mesmo jurídicas) da sociedade.

O surgimento do Estado, e de sua organização na sociedade, segundo Siraque (2009) pode ser representado por três etapas: na primeira, há uma quantidade de indivíduos isolados, que ao se reunirem tem todos os direitos de uma nação; na segunda etapa, esses indivíduos se reúnem para deliberar sobre as necessidades sociais e as maneiras de saná-las e, por fim, a terceira etapa, que frisa o surgimento do governo, que será exercido sob procuração, formatando a relação de que o Estado é uma personalidade jurídica superior e que o governo cumpre suas funções públicas (inclusive das decisões políticas) por meio de uma procuração, legitimada pela Constituição Federal. A vontade comum real, dos indivíduos que compõem a nação passa a ser substituída, pela vontade comum representativa. Siraque (2009) destaca:

Agora não resta mais dúvida de que o Estado é uma pessoa jurídica, criada pelo poder político, cujo contrato social é a Constituição; os donos, os sócios dessa pessoa jurídica são todos os integrantes da sociedade. Os agentes estatais que exercem as funções legislativas, administrativas e jurisdicionais têm o poder (denominado poder-dever) apenas no sentido de fazer cumprir os princípios e as regras constitucionais, visando atingir os fundamentos, os objetivos e as finalidades estabelecidas pela soberania popular, mediante a observância das normas jurídicas. (p.8).

Assim, fica claro que o poder dos agentes públicos (eleitos ou em cargos administrativos) não pode ser endógeno ao atendimento de suas vontades, anseios e interesses, mas às finalidades trazidas pelo ordenamento jurídico. Siraque (2009) acrescenta:

Em praticamente todos os Estados do Planeta, os encarregados das funções estatais estão juridicamente submetidos às normas constitucionais e, portanto suas atividades ou ações estão sujeitas a responsabilização, à prestação de contas e ao controle institucional e social. (p.8).

Os agentes públicos passam então a responderem (às agências públicas ou à sociedade) por suas ações frente ao Estado, no processo de accountability, onde, segundo Mulgan (2000, p.555) “o sujeito é chamado a prestar contas a determinada autoridade por suas ações praticadas”.

A accountability (ou responsividade) pode ocorrer de maneira horizontal, quando instrumentos do próprio Estado ou institucional (controle interno, Ministério Público, Tribunal de Contas etc.) realizam a cobrança de prestações de contas e os gestores assumem responsividade, ou de maneira vertical, quando o público (sociedade) realiza a aprovação ou não do gestor público e de suas ações por meio de seu voto (Silva, 2009). De fato nos interessa aqui, entender e aprofundar sobre a participação da sociedade e de seus indivíduos no controle sobre o Estado, e que trará melhores níveis de accountability.

Na democracia representativa contemporânea, na perspectiva de ampliação dos níveis de responsividade dos gestores públicos, o controle (institucional ou social) torna-se importante instrumento para a prática da

accountability, mas atrela-se a outros dois elementos comuns à teoria democrática e ao ordenamento jurídico: a transparência e a participação. Nota-se, para o bem da democracia e em resposta às exigências legais o seguinte encadeamento: prestação de contas públicas, transparência na publicidade das contas (facilitada pela internet), controle social por meio de acompanhamento de relatórios fiscais e orçamentários, accountability vertical ou a denúncia juntos aos órgãos de justiça.

No caso brasileiro, o regime republicano tem um alcance muito para além da formalidade, pressupondo-se a necessária aprovação e legitimação popular, especialmente do poder executivo (Presidente da República, Governadores de Estados e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais), estando esta afirmativa respaldada nos arts. 28, 29, I e II, e 27 da Constituição Federal de 1988. A República traz em si ainda, a existência de assembleias e câmaras populares nas esferas federal, estadual e municipal, de acordo com os arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46 da Constituição Federal, bem como a realização de eleições periódicas por tempo limitado e a não vitaliciedade dos cargos políticos. Por fim, a Constituição Federal, atribui como característica da República Federativa do Brasil a prestação de contas da administração pública, em seus arts. 30, III, 31, 34, VII, d, 35, II e 70 a 75.

Siraque (2009) destaca as evidências de que no regime republicano de maneira geral e na República Federativa do Brasil, em especial, existe um importante ordenamento jurídico que impele os gestores públicos a responsabilização por seus atos frente a administração pública. Sobre isso destaca:

Fica evidenciado que um importante corolário do regime republicano é precisamente a responsabilidade (por ato ou omissão) de todos aqueles que agem como integrantes de órgão público ou no exercício de função pública. Essa característica diferencia a república das demais formas de governo [...]. Já sob os auspícios do princípio republicano, como sintetizou Ataliba (1985,p.3) “se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder”. (p.31).

Paralelamente ao surgimento da internet e do redimensionamento das expectativas democráticas frente à crise de participação da sociedade civil, segundo Pereira (2005), o processo de reforma e modernização do Estado brasileiro começou a ser implementado ao final da década de 1970, resguardando a importância do Estado, mas buscando viabilizar o predomínio total do mercado. Dentre as idéias de reforma nos Estados latino-americanos, o Brasil assume como foco o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades sociais e o fortalecimento da democracia. Neste sentido Pereira (2005) destaca:

A questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país. (p.02).

Existe consenso entre os cientistas políticos que a corrupção é um problema comum em épocas de crise, uma vez que estas trazem mudanças sociais e que nesse contexto há maior enfraquecimento dos valores e normas fundamentais da sociedade. A palavra corrupção é ordenada pelos gregos a partir de seus estudos de dois mundos, sendo um imaginário perfeito, onde a ordem se estabelece e não existem desvios de conduta e outro pautado pelos vícios, onde os homens tendem a validar práticas em benefício próprio. Sob o prisma do significado e origem da palavra corrupção, Filgueiras (2008) destaca:

A corrupção está originalmente associada a idéia de degeneração, putrefação ou destruição [...]. A palavra corrupção aparece entre os gregos em vista de seus estudos sobre a natureza e uma cosmologia assentada na existência de dois mundos: as formas perfeitas e a ausência de corrupção do mundo dos deuses e as formas imperfeitas do mundo dos homens, passível, a todo instante, à prática da corrupção. Daí diaphthora, que significa destruição, ruína e danos aos valores e a ordem. (p.29).

Neste mesmo sentido, em um plano atualizado, segundo Fernandes (1994), a corrupção, instaurada como um pseudo “quarto setor” da sociedade não é recente e se arrasta desde a consolidação dos primeiros Estados, onde foram cunhados os termos democracia e república (em especial nas cidades-impérios de Atenas e de Roma).

Assim, o autor facilita o entendimento de aspectos tratados por Filgueiras (2008), que destacam que a corrupção na política ocorre na interface entre os interesses de agentes dos setores público e privado.

Os esquemas de corrupção dependem do modo como a organização institucional permite o uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados, tendo em vista o modo como o arranjo institucional produz ação discricionária por parte das autoridades políticas. (p.17).

Para além do caráter financeiro da corrupção, pautada no desvio de patrimônio público, onde está fundamentada a sua abordagem econômica, e tomando a corrupção como “a elevação dos interesses privados ao interesse público” (Filgueiras, 2008, p.20), percebe-se a importância de tomá-la a partir da perspectiva do interesse público, o que traz em si a questão da ética e da moral na esfera da decisão política de maneira geral e na gestão pública em específico, reaproximando o cidadão e esfera civil das decisões políticas, aumentando a participação.

A participação do indivíduo, junto à esfera de decisão política e à gestão pública em si traz efeitos benéficos à democracia, como a aproximação do Estado e da Sociedade, tornando-o mais efetivo em suas ações em prol das demandas que emanam do povo e, o alcance de maiores níveis de legitimação do Estado, pois este vai sendo moldado aos contornos estabelecidos pela sociedade, como afirma Perez:

A participação popular no Estado de Direito, ademais, representa um avanço nas formas de controle da Administração. Através dos institutos de participação, a coletividade passa a fiscalizar ativamente os desvios e abusos eventualmente cometidos pela administração pública. (p.62).

No Brasil, a Emenda Constitucional nº19 (de 04/06/1998) dá ênfase e força à participação popular na administração pública, com o intuito de torná-la mais eficiente e transparente em seus atos.

A Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I – as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços;
- II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art.5º, X e XXXIII;
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.

Por extensão, no desdobramento legal que leva à sua regulamentação, pautada nos princípios do planejamento e da transparência, em 04 de maio de 2000 entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101), estabelecendo normas de gestão das finanças públicas, cujos gastos passaram a estar obrigatoriamente previstos no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Sobre a transparência na gestão pública, para além do princípio de publicidade (art. 37 da Constituição Federal), sua regulação ficou estabelecida com a Lei da Transparência na Gestão Pública (Lei Complementar nº131, de 27/05/2009), que obriga os gestores à disponibilização das informações de execução financeira e fiscal, inclusive em tempo real e utilizando-se da internet.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As definições para controle social são diversas, desde aquela expressa no dicionário de sociologia norte americano:

O controle social é o conjunto de processos e técnicas pelas quais os grupos e sociedades impõem e asseguram a obediência dos seus membros por meio de determinados padrões de comportamento. São instrumentos de controle social: religião, moral, leis, opinião pública, educação, governo, propaganda, etc. (Siraque, 2009, p.107).

Outra definição apresentada na literatura é aquele trazido pelo Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Mateucci e Gianfranco Pasquino, que apresenta:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos, quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os

próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e controlar os comportamentos contrários às mencionadas normas, de reestabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança no sistema normativo. (Bobbio, Mateucci e Pasquino, apud Siraque, 2009, p.109).

Em linhas gerais, o controle social pode, então, ser definido como sendo um conjunto de ações de fiscalização e de acompanhamento, onde as pessoas que compõem uma sociedade, individualmente ou por meio de grupos sociais primários ou secundários (pessoas jurídicas), monitoram as funções administrativas (entre elas as decisões políticas) do Estado, impelindo ao accountability (por meio do voto ou da denúncia às instâncias de justiça).

Neste ínterim, o controle social pode ser exercido de diversas maneiras, dentre elas: pela leitura do Diário Oficial; pela audição do noticiário “A Hora do Brasil”; assistindo-se às TVs Câmara ou Senado; por meio de noticiários de TVs e rádios; pela leitura das notícias de revistas e jornais impressos; fazendo vistas e leitura a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos nos quais estes estejam disponíveis; acompanhando a publicação de relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal na internet (nos sites do Estado) dentre muitos outros.

De toda sorte, o controle social sobre o Estado, de maneira geral, surge a partir do amadurecimento da sociedade, quando esta tem seu engajamento cívico ampliado, inclusive ampliando-se o desejo de municiar-se de informações para que se possa cobrar maior responsividade dos gestores públicos e até mesmo interferir nas decisões políticas. A democracia é então o berço seguro do controle social sobre o Estado, onde as pessoas podem (de acordo com sua livre vontade) acompanhar as contas da gestão pública, ou ainda delegar tal função, por meio de sua filiação a uma associação ou instituição de transparência pública.

No caso brasileiro, fica comprovado, que o ordenamento jurídico corrobora com a perspectiva democrática favorável ao fortalecimento do controle social e, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem amadurecendo-se por meios de legislações correlatas e regulamentações de leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) e a Lei da Transparência na Gestão Pública (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009).

Resgatando-se o encadeamento ideal que aproxima a esfera civil daquela de decisão política (expressada por: 1. prestação de contas públicas, 2. transparência na publicidade das contas - facilitada pela internet -, 3. controle social por meio de acompanhamento de relatórios fiscais e orçamentários, 4. accountability vertical ou a denúncia juntos aos órgãos de justiça), nota-se que ainda há muito que se fazer para que a responsividade dos gestores públicos seja efetiva e para que a participação pública na vida política seja fortalecida. Porém fica muito claro que as construções teóricas acerca do controle social nas perspectivas da teoria democrática e do ordenamento jurídico, no Brasil, ajustam-se para a melhor sustentação do pleno vigor democrático.

REFERENCES

- Bentham, J., & Bowring, J. (1843). *The Works of Jeremy Bentham* (Vol. 7). W. Tait.
- Bobbio, N., & Nogueira, M. A. (1997). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL. (1998) Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal (Subsecretaria de Edições Técnicas).
- BRASIL. (2000) Lei complementar nº 101 (de 04 de maio de 2000). Brasília: Presidência da república. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 01/09/2010.
- BRASIL. (2009) Lei complementar nº 131 (de 27 de maio de 2009). Brasília: Presidência da república. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em 01/09/2010.
- BRASIL. (2010) Decreto nº 7.185 (de 27 de maio de 2010). Brasília: Presidência da república. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007_2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em 01/09/2010.
- Brancaleone, C. (2008). Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. *Revista de Ciências Sociais*, 39(2).
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. *Letras*, 222, 259.
- Castells, M. (2003). *A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. Zahar.
- Coleman, S., & Spiller, J. (2003). Exploring new media effects on representative democracy. *The journal of legislative studies*, 9(3), 1-16.
- DAHL, R. A. (2001). Sobre a Democracia, trad. de Beatriz Sidou. *Brasília: Universidade de Brasília*.
- Esteves, J. J. P. N. (2003). *Espaço público e democracia: comunicação, processos do sentido e identidade sociais* (Vol. 15). Editora Unisinos.
- Fernandes, R. C. (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Relume-Dumará.

- Ferreira, A. B. D. H. (1986). *Novo dicionário da língua portuguesa*. Nova Fronteira.
- Figueiredo, M. F. (2008). *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Editora UFMG.
- Filgueiras, F. (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Editora UFMG.
- Fossati, N. (2006). *Gestão da comunicação na esfera pública municipal*. Porto Alegre: Sulina.
- Franca, P. G. (2008). O controle da administração pública. *Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade*. Unesp.
- Gomes, W. (2004). Transformação da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus.
- Gomes, W. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras-estudos midiáticos*, 7(3), 214-222.
- Gomes, W. (2006). Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia*, 1(27).
- Gomes, W. (2007). Democracia digital: que democracia. *II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política*. UFMG, Belo Horizonte, 5.
- Gomes, W., & Maia, R. C. (2008). Comunicação e democracia: problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 327-345.
- Hall, J.A., & Ikenberry, G.J. (1990). O Estado. Lisboa: Estampa.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?*(No. 135). Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (1995). Era dos extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2.
- Luhmann, N. (1985). Sociologia do direito II. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Machado, P. A. L. (2006). *Direito à informação e meio ambiente*. Malheiros Editores.
- Moraes, N R. (2013) Internet, prestação de contas e transparência na gestão pública municipal. Salvador/BA: Universidade Federal da Bahia – UFBA. Tese de doutoramento, 266f . Disponível em <<http://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13014/1/Nelson%20russo%20de%20moraes.pdf>>. Acesso em 02/02/2015.
- Moraes, N R., Gomes, W., Porto Júnior, F. R. & Moraes, D. (2015). Internet, prestação de contas e transparência na gestão pública. *Revista Espacios*, 36(4).
- Mulgan, R. (2000). ‘Accountability’: An Ever-Expanding Concept?. *Public administration*, 78(3), 555-573.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra.
- Pereira, J. M. (2005). Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *REGE Revista de Gestão*, 12(2), 1-17.
- Perez, M. A. (2004). A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública. Editora Forum.
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2008). TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE MUDOU DEPOIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL? UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 1(1), 48-61.
- Silva, H. H. C., Ferreira, L. P. B., & Barros, M. L. (2008). Estado/sociedade e o controle social. *Revista Eletrônica Interdisciplinar Diversa: Matinhos*, 1(1), p.23-39.
- Silva, S. P. (2009). Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia – UFBA/Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas.
- Siraque, V. (2009). *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. Saraiva.
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New Media & Society*, 6(3), 341-362.
- Sundfeld, C. A. (2005). Fundamentos de direito público. 4ed. São Paulo: Malheiros.
- Tácito, C. (1975). *Direito administrativo*. Edição Saraiva.
- Tonet, H. (2001). A lei de responsabilidade fiscal: uma abordagem gerencial (volume I: a prática da gestão e o dirigente). Brasília: Conselho Regional de Administração.
- Tonet, H. (2001). A lei de responsabilidade fiscal: uma abordagem gerencial (volume II: a gestão implícita no texto da LRF). Brasília: Conselho Regional de Administração.
- Tonet, H. (2001). A lei de responsabilidade fiscal: uma abordagem gerencial (volume III: Habilidades e estratégias para a instrução). Brasília: Conselho Regional de Administração.
- Wellman, B., Haase, A. Q., Witte, J., & Hampton, K. (2001). Does the Internet increase, decrease, or supplement social capital? Social networks, participation, and community commitment. *American behavioral scientist*, 45(3), 436-455.