

Transparência e Controle Social

edição especial

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ISSN 0102-1052

Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 — Luxemburgo

Belo Horizonte — MG — CEP: 30380-435

Revista: Edifício anexo — (0xx31) 3348-2142

Endereço eletrônico: <revista@tce.mg.gov.br>

Site: <www.tce.mg.gov.br>

As matérias assinadas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Solicita-se permuta.

Exchange is invited.

Pidese canje.

On demande l'échange.

Man bittet um Austausch.

Si richiede lo scambio.

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
Ano 1, n. 1 (dez. 1983-). Belo Horizonte: Tribunal de
Contas do Estado de Minas Gerais, 1983 -

Periodicidade irregular (1983-87)

Publicação interrompida (1988-92)

Periodicidade trimestral (1993-)

ISSN 0102-1052

1. Tribunal de Contas — Minas Gerais — Periódicos

2. Minas Gerais — Tribunal de Contas — Periódicos.

CDU 336.126.55(815.1)(05)

Capa:

Comissão de Publicações

Editoração:

Revista do TCEMG

Impressão e acabamento:

Rona Editora Gráfica

PALAVRA DO PRESIDENTE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIROS

Wanderley Geraldo de Ávila (Presidente)
Adriene Barbosa de Faria Andrade (Vice-Presidente)
Sebastião Helvecio Ramos de Castro (Corregedor)
Eduardo Carone Costa
Wanderley Geraldo de Ávila
Cláudio Couto Terrão (Ouvidor)
Mauri José Torres Duarte
José Alves Viana

AUDITORES

Gilberto Pinto Monteiro Diniz
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira
Hamilton Antônio Coelho

PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Glaydson Santo Soprani Massaria (Procurador-Geral)
Marcilio Barenco Correa de Mello (Subprocurador-Geral)
Maria Cecília Mendes Borges
Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte
Elke Andrade Soares de Moura Silva
Cristina Andrade Melo
Daniel de Carvalho Guimarães

CORPO INSTRUTIVO

SECRETARIA EXECUTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Leonardo de Araújo Ferraz

SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA

Joeny Oliveira de Souza Furtado

SUPERINTENDÊNCIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO
ORGANIZACIONAL

Cristina Márcia de Oliveira Mendonça

SUPERINTENDÊNCIA DE APOIO AO CONTROLE EXTERNO

Heloísa Helena Nascimento Rocha

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO

Valquíria de Sousa Pinheiro Baia

DIRETORIA DE ASSUNTOS ESPECIAIS E DE ENGENHARIA E PERÍCIA

Jacqueline Soares Gervásio Vianna de Paula

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS

Cristiana de Lemos Souza Prates

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Giovanna Bonfante

DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS

Leila Renault da Silva

DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

Isabel Rainha Guimarães Junqueira

DIRETORIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Armando de Jesus Grandioso

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

Cláudia Costa de Araújo

DIRETORIA DA SECRETARIA DO PLENO

Alexandre Pires de Lima

DIRETORIA DA SECRETARIA DA PRIMEIRA CÂMARA

Paulo Jorge Teixeira Nunes

DIRETORIA DA SECRETARIA DA SEGUNDA CÂMARA

Edna Cristina Ribeiro

DIRETORIA DA ESCOLA DE CONTAS

Gustavo Costa Nassif

DIRETORIA DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Musso José Veloso

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO

Lúcio Braga Guimarães

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Fátima Corrêa de Távora (Chefe de Gabinete)



Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sob responsabilidade do
Conselheiro Presidente Wanderley Geraldo de Ávila

- Organização -

Gabinete do Conselheiro Cláudio Terrão
Escola de Contas
Ouvidoria

- Edição e Revisão -

Coordenadoria da Revista

(ENTREVISTA)

Conselheiro Cláudio Terrão	17
----------------------------	----

(DOCTRINA)

Ouvidoria pública e governança democrática	29
---	-----------

Atnônio Semeraro Rito Cardoso
Elton Luiz da Costa Alcantara
Fernando Cardoso Lima Neto

A ouvidoria em seu duplo viés: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão	41
--	-----------

Célia Pimenta Barroso Pitchon

Controle externo, controle social e cidadania	48
--	-----------

Elke Andrade Soares de Moura Silva

<i>European Ombudsman</i>: uma abertura à participação social comunitária	60
--	-----------

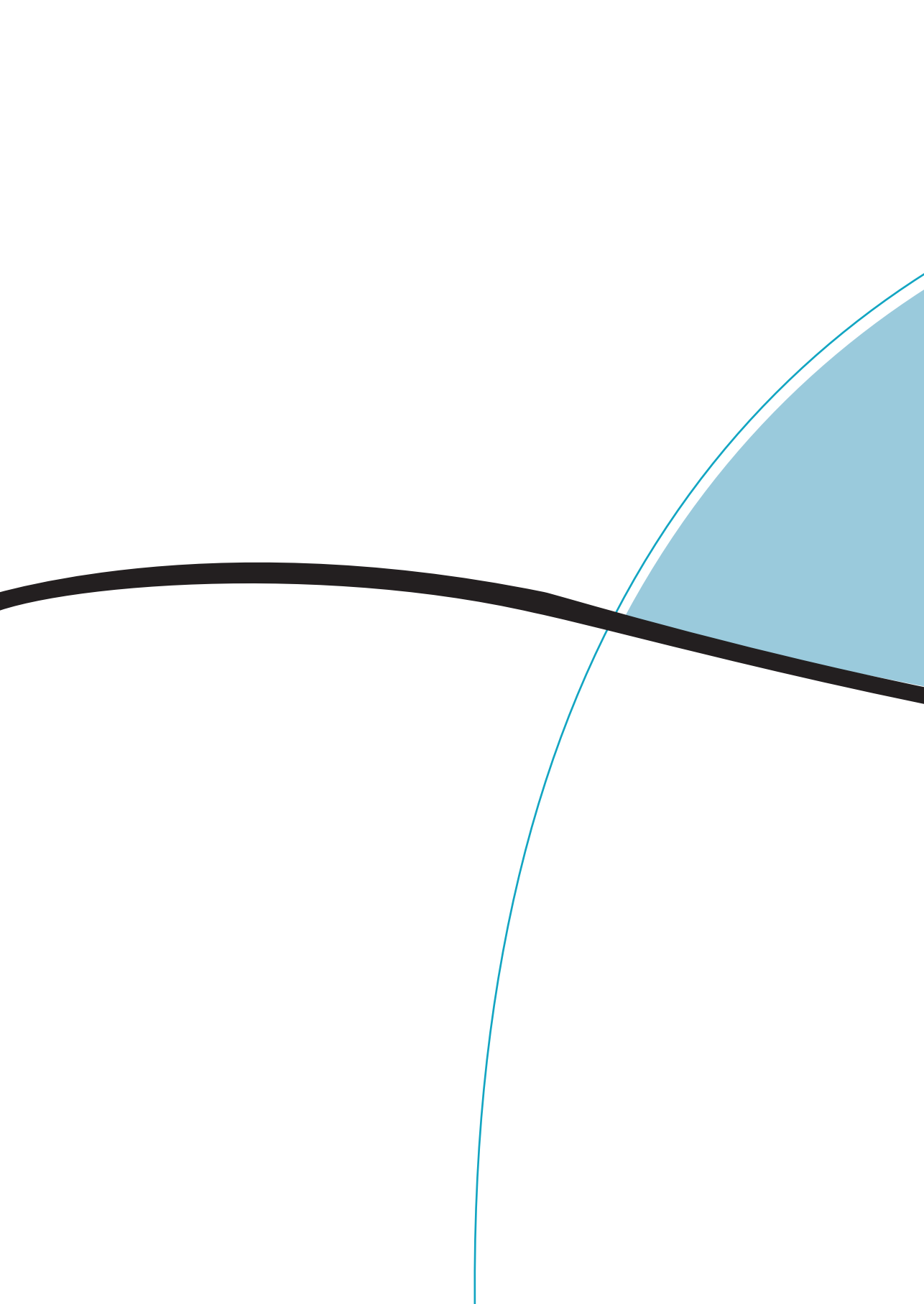
Gustavo Costa Nassif

Transparência e <i>accountability</i> no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação	86
--	-----------

Heloísa Helena Nascimento Rocha

(DOUTRINA)

Acesso à informação pública, ética e pós-modernidade: revisitando a Teoria Habermasiana	98
Licurgo Mourão	
Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura	122
Marília Souza Diniz Alves	
<i>Accountability</i> democrática e as ouvidorias	137
Rita de Cássia Chió Serra João Rafael Chió Serra Carvalho Ricardo Carneiro	
O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o programa TCEndo Cidadania do TCE-PE	156
Valdecir Fernandes Pascoal Willams Brandão de Farias	



ENTREVISTA

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Nesta edição especial, o entrevistado é o Conselheiro do TCEMG Cláudio Couto Terrão. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e em Ciências da Computação pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), Terrão possui vasta experiência profissional no setor público, tendo assumido cargos como os de Técnico do Tesouro Nacional, Auditor Tributário do Município de Recife, Auditor-Fiscal do Trabalho, Auditor-Fiscal da Previdência Social, Procurador do INSS, Procurador-Chefe de Cobrança dos



Grandes Devedores do INSS em Pernambuco, Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal (Advocacia-Geral da União), membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás e procurador do Ministério Público de Contas do TCEMG.

Nesta entrevista, o conselheiro responde a perguntas sobre Lei de Acesso a Informação, seu impacto sobre toda a administração pública, suas

repercussões administrativas, entre outros temas.

REVISTA DO TCE — Que tipo de contribuição V. Exa. acha que os tribunais de contas podem dar para fortalecer a cidadania, ainda tão pouco exercida em nosso País?

Cláudio Couto Terrão: A contribuição dos tribunais de contas para o fortalecimento da cidadania pode dar-se de várias formas. Eles podem estimular, no exercício de sua função pedagógica, por exemplo, verdadeira mudança no tradicional

paradigma da supremacia da Administração Pública em face dos cidadãos. É preciso desenvolver uma cultura inversa: de que todas as autoridades, entidades e órgãos públicos são instrumentos para o desenvolvimento da sociedade. O cidadão deve estar em primeiro plano, sempre. Os tribunais de contas podem, ainda, mudar substancialmente o eixo de sua atuação, valorizando cada vez mais o controle de resultado das políticas

públicas, em detrimento do controle formal de legalidade. A avaliação de resultados das políticas públicas é essencial para que o cidadão possa avaliar a gestão de seus mandatários. As cortes de contas podem, também, priorizar o processamento e julgamento das denúncias submetidas à sua apreciação, promovendo o fomento ao controle social. Afinal, a denúncia é, por excelência, o instrumento jurídico predisposto ao exercício da democracia direta ou substancial.

Consiste em cidadania participativa em cooperação com os tribunais de contas no controle administrativo. Essas são apenas algumas das contribuições que os tribunais de contas podem dar para valorizar o cidadão e fortalecer a cidadania, levando ao que se tem chamado de “apoderamento” do cidadão.

REVISTA DO TCE — Qual a importância da participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e execução de políticas públicas?

Cláudio Couto Terrão: A participação da sociedade é fundamental. De uma forma muito simples, podemos dizer que o objetivo das políticas públicas é fornecer aos cidadãos bens e serviços

que são essenciais à efetivação de seus direitos fundamentais. Mas, como se sabe, esses bens e serviços não são atos de benevolência do Estado. Quem paga a conta somos todos nós. Os recursos públicos advêm da sociedade. Portanto, é necessário que ela participe diretamente dessas decisões, debatendo ativamente as políticas públicas, desde seu nascimento até sua efetiva concretização. Alguns institutos jurídicos permitem a participação direta do cidadão, a exemplo dos orçamentos participativos,

das audiências públicas, da ação popular, das ouvidorias, das denúncias e representações, que são meios próprios da democracia substancial. Mas infelizmente são instrumentos pouco ou mal utilizados pelos cidadãos. O fato é que nossa sociedade ainda é reduzi-

“O fato é que nossa sociedade ainda é reduzidamente participativa, e o cidadão, na maioria das vezes, tem exercido apenas a democracia formal, ao escolher seus representantes no momento das eleições.”

damente participativa, e o cidadão, na maioria das vezes, tem exercido apenas a democracia formal, ao escolher seus representantes no momento das eleições.

REVISTA DO TCEMG — Em sua opinião, qual será o impacto da Lei de Acesso à Informação no controle externo exercido pelos tribunais de contas?

Cláudio Couto Terrão: Ainda é muito cedo para que possamos ter uma exata

dimensão da eficácia social dessa lei. Talvez daqui a dez ou vinte anos possamos percebê-la como um verdadeiro marco legislativo. O importante é que ela veio contrapor-se à cultura do sigilo que se estabeleceu na Administração Pública. Espero que os tribunais de contas sejam mais demandados pela sociedade, especialmente por meio de denúncias. Nesse sentido, é fundamental a participação de toda a sociedade civil organizada, sobretudo da imprensa e das organizações não governamentais voltadas ao controle social. Também espero uma conduta proativa do controle externo, de tal sorte que, no menor tempo possível, ele possa promover a necessária integração dessas informações, utilizando-as como ferramentas de planejamento para as ações de fiscalização.

REVISTA DO TCEMG — Com o advento da Lei de Acesso à Informação, como fica a questão dos processos considerados sigilosos?

Cláudio Couto Terrão: Há, atualmente, uma notória inversão da regra geral da publicidade, apesar de o nosso ordenamento jurídico ser rico em regras que evidenciam a transparência como

“Mesmo antes da vigência da Lei de Acesso à Informação, o sigilo já deveria ser tratado como exceção, embora a prática revelasse o contrário. A norma legal, contudo, reforçou o vetor transparência e consolidou a regra do acesso à informação.”

princípio ou valor ínsito à república e à democracia. Mesmo antes da vigência da Lei de Acesso à Informação, o sigilo já deveria ser tratado como exceção, embora a prática revelasse o contrário. A norma legal, contudo, reforçou o vetor transparência e consolidou a regra do acesso à informação. Dessa forma, apenas os processos que envolvam assuntos relacionados à segurança da sociedade e do Estado devem ser considerados sigilosos. Nesses casos, por óbvio, as informações precisam ser preservadas, e o acesso deve ser restringido, em virtude de expresse comando constitucional. No âmbito dos tribunais de contas, órgãos vocacionados à fiscalização da coisa pública, por excelência acessível a todos os cidadãos, dificilmente restará configurada situação legal que enseje o sigilo dos processos.

REVISTA DO TCEMG — Qual o papel da transparência no fortalecimento do Estado Democrático?

Cláudio Couto Terrão: Para definir o papel da transparência no fortalecimento do Estado Democrático de Direito é preciso compreender que a democracia substantiva realiza-se mediante um processo dialógico. As políticas públicas precisam corresponder aos anseios da maioria dos integrantes

da sociedade, precisam ser fruto do diálogo e do consenso. E, para isso, o cidadão precisa ter pleno acesso às informações estatais. Ele precisa conhecer o que foi realizado e como foram materializadas as ações administrativas para consecução dessas políticas. Noutro falar, o cidadão precisa controlar os resultados das políticas públicas, exigindo, democraticamente, dos atores competentes as devidas correções. Mas para que as informações estatais sejam compreendidas pelo cidadão é fundamental que o meio e a forma

sejam adequados ao processo comunicativo. Aliás, essa é a diferença entre dados e informações. As informações são os dados predispostos ao processo comunicativo, ou seja, precisam estar preparados para uma finalidade cognitiva

e disponibilizados por um meio eficaz. Nesse sentido, transparência pública é, sobretudo, o meio e a forma da efetiva comunicação entre Estado e sociedade e, portanto, essencial ao fortalecimento do Estado Democrático.

REVISTA DO TCEMG — Como superar a tensão entre transparência pública e direito à intimidade?

Cláudio Couto Terrão: A questão da divulgação das remunerações dos agen-

tes públicos evidencia bem essa tensão entre transparência e direito à intimidade. Nós, os agentes públicos, somos cidadãos submetidos a um conjunto especial de princípios e regras. Devemos compreender definitivamente que exercemos função administrativa, o que significa dizer que os limites de nossas ações e de nossos direitos são especialmente qualificados pela lei. Mais que isso: é necessário compreendermos que essa função é instrumental à realização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Dessa forma, não é possível que o direito à intimidade dos agentes públicos tenha a mesma amplitude do direito à intimidade do cidadão comum. Nesse contexto, entendo que a sociedade pode e deve fiscalizar de maneira ampla a despesa pública, e a remuneração dos servidores não deve ser exceção à regra, porque é despesa que decorre da lei. ”

ampla a despesa pública, e a remuneração dos servidores não deve ser exceção à regra, porque é despesa que decorre da lei. Por isso, compreendo que todas as parcelas remuneratórias em sentido amplo, bem como os descontos legais, tais como impostos e contribuições, devem ser divulgadas, por serem informações úteis ao controle da sociedade. Por outro lado, entendo que devem ser preservados os descontos que não decorrem de lei, mas de relações

privadas do agente público, tais como os derivados de contratos privados ou de decisões judiciais.

REVISTA DO TCEMG — Quais seriam os entraves para a efetivação da transparência nas instituições públicas?

Cláudio Couto Terrão: O maior entrave é cultural. Os comportamentos culturais são sedimentados pela crença de que determinada ação reiteradamente praticada está em conformidade com um padrão ético, ou seja, que aquele comportamento é ade-

quado aos padrões esperados por um grupo ou até mesmo por toda sociedade. O fato é que a cultura do sigilo está arraigada em todos os organismos estatais e decorre de interpretações equivocadas que foram sendo sedimentadas

ao longo do tempo. Mas não há dúvida também de que o Direito, quando proíbe ou permite determinadas ações, tende a interferir nesse processo, ainda que simbolicamente, apontando qual o vetor interpretativo adequado. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação aponta de modo claro qual o caminho a ser percorrido para a efetivação da transparência nas instituições públicas. Primeiro, a política da ampla publicidade de dados e informações administrativas, algumas delas já elencadas pela lei e tidas,

portanto, como necessárias e úteis ao controle social (transparência ativa). Segundo, a política do atendimento pleno e irrestrito à solicitação de informações, sem necessidade sequer de motivação por parte do cidadão solicitante (transparência passiva).

REVISTA DO TCEMG — A sociedade brasileira está preparada para utilizar a Lei de Acesso à Informação?

Cláudio Couto Terrão: Essa questão precisa ser avaliada com cautela. Há

uma tendência dos cidadãos “qualificados”, da elite socio-cultural ou econômica, em achar que o cidadão comum não está capacitado para exercer a democracia. O cidadão comum sabe bem o que quer e é o que todos nós queremos: viver com dignidade. Não creio

que os membros da sociedade precisem ser tutelados em suas decisões ou nas suas vontades, nem devam ser considerados irresponsáveis no trato da coisa pública. Esse tipo de raciocínio pode levar a um protecionismo ideológico de natureza aristocrática. A autoridade pública não deve, portanto, preocupar-se com o porquê ou o para quê o cidadão quer a informação; deve simplesmente prestá-la. Aliás, andou bem o legislador porque não há sequer necessidade de o cidadão motivar a solicitação das

“A autoridade pública não deve [...] preocupar-se com o porquê ou o para quê o cidadão quer a informação; deve simplesmente prestá-la.”

informações, de tal modo que o acesso à informação é um direito fundamental em si; ou seja, a obtenção das informações não cumpre uma relação de meio-finalidade, pois é em si mesmo o fim garantido pela lei. De toda sorte, essa questão pode ser analisada e respondida por outro prisma: o do desconhecimento dos meios predispostos ao exercício dos direitos fundamentais e de quais são esses direitos. O fato é que um conjunto expressivo dos integrantes da sociedade não conhece bem seus direitos, nem os

meios para exercê-los, muito menos a estrutura administrativa organizada para realizá-los. Quantos cidadãos sabem, por exemplo, o que são/ou que fazem os tribunais de contas? Nesse sentido, é possível responder que a sociedade brasileira ainda não está preparada para utilizar o direito de acessar informações públicas — simplesmente por desconhecimento.

deve ser essencialmente cooperativa e pedagógica, desenvolvendo instruções e até mesmo ferramentas que proporcionem a divulgação de informações de fácil compreensão pelo cidadão [...].”

REVISTA DO TCEMG — Seriam os tribunais de contas competentes para fiscalizar o cumprimento, pelos seus jurisdicionados, da Lei de Acesso à Informação? Como isso se daria?

Cláudio Couto Terrão: Uma das finalidades precípuas da Lei de Acesso à Informação é fomentar a democracia

substantiva, possibilitando a participação direta e efetiva do cidadão no processo decisório da gestão pública. Nesse sentido, todos os órgãos estatais de controle, dentro dos limites de suas respectivas competências, devem instituir políticas administrativas compatibilizadas com as diretrizes dessa lei, destacadamente a do desenvolvimento do controle social da administração pública. Os tribunais de contas podem, por exemplo, exigir de seus jurisdicionados, notadamente na divulgação de

informações relativas às despesas e às receitas públicas, que o cumprimento desse dever legal (transparência ativa) seja realizado conforme as orientações estabelecidas pelo órgão de controle externo. Num primeiro momento, a

atuação dos tribunais deve ser essencialmente cooperativa e pedagógica, desenvolvendo instruções e até mesmo ferramentas que proporcionem a divulgação de informações de fácil compreensão pelo cidadão, para que sejam úteis aos fins a que se destinam.

REVISTA DO TCEMG — Como a tecnologia da informação pode contribuir para a efetivação do controle social, transparência e combate à corrupção?

Cláudio Couto Terrão: Estamos vivendo em plena era da comunicação. A evolução tecnológica segue seu curso, desenhando uma fascinante função exponencial de crescimento. A tecnologia reduz distâncias geográficas e complexidades. A captura eletrônica de fatos sociais e jurídicos, bem como sua aferição e difusão ocorre *real time*. Hoje já é possível controlar o desenvolvimento de uma obra, o fornecimento de bens e a prestação de serviços, por meio de diversas tecnologias: imagens

de satélite e de vídeo, gravações de áudio, controle por código de barras, por chip, por sistemas de custos integrados, *etc.* Com a tecnologia da informação disponível no mercado é plenamente possível organizar em rede milhões de dados ele-

trônicos, processá-los e transformá-los em informações úteis ao combate à corrupção e ao controle social, ou seja, em informações que possam ser facilmente compreendidas pelo cidadão, de tal sorte que ele possa associá-las ao custo de um bem ou serviço que lhe fora oferecido pelo Estado. Com a tecnologia atual é absolutamente possível tornar eficaz a transparência ativa, como forma e meio adequados desse processo de comunicação entre cidadão e Estado. Desse modo, a sociedade civil poderá compreender e

“No plano ideal, entendo que a função precípua de qualquer ouvidoria pública, inclusive as dos tribunais de contas, é a de auscultar a sociedade para contribuir com o aperfeiçoamento da gestão administrativa.”

cotejar, por exemplo, essas informações com os fatos reais e, se houver disfunções ou desvios, poderá acionar diretamente os órgãos estatais de controle, que, por sua vez, precisam responder ao cidadão, esclarecendo-lhe sobre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, completando, assim, o processo dialógico do controle.

REVISTA DO TCEMG — Na condição de Ouvidor do TCEMG, como V. Exa. definiria a missão de uma ouvidoria num tribunal de contas?

Cláudio Couto Terrão:

No plano ideal, entendo que a função precípua de qualquer ouvidoria pública, inclusive as dos tribunais de contas, é a de auscultar a sociedade para contribuir com o aperfeiçoamento da gestão administrativa. Nesse

sentido, entendo que a missão de uma ouvidoria pública é ser instrumento formal para o efetivo controle social sobre os serviços prestados pelo próprio órgão ao qual ela se vincula. A ouvidoria exerce, assim, um fundamental papel no processo dialógico de controle sobre os próprios serviços.

REVISTA DO TCEMG — Sendo a ouvidoria um instrumento de defesa e valorização da ética, bem como de aperfeiçoamento de gestão, o que

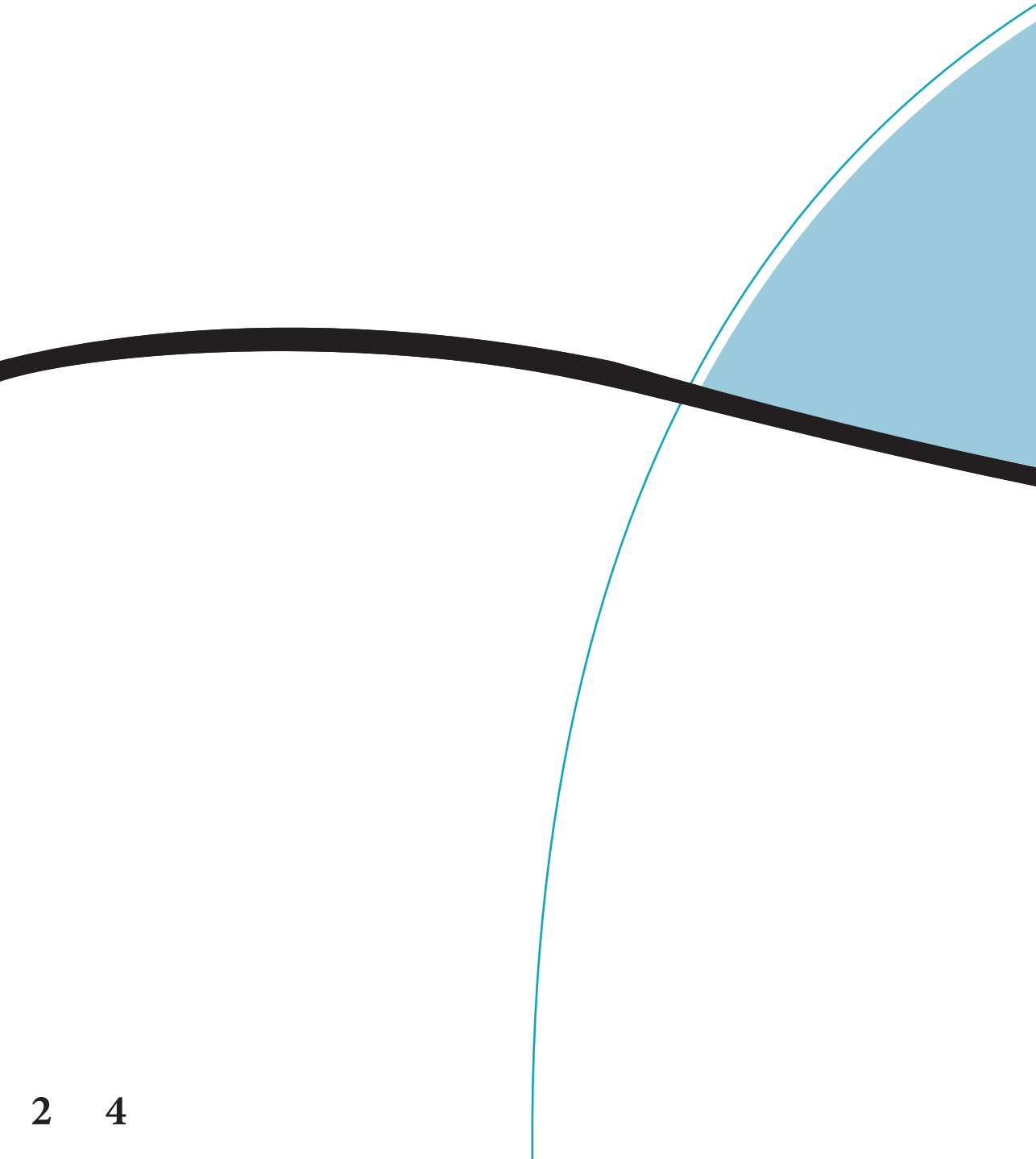
V. Exa. pensa sobre a ausência de ouvidorias na maioria dos municípios?

Cláudio Couto Terrão: Se as ouvidorias municipais devem ser instrumentos formais predispostos à realização do controle social sobre os serviços prestados pelos municípios, a ausência de ouvidorias representa real prejuízo ao fomento à democracia substancial e à participação popular no controle da res publica.

REVISTA DO TCEMG — Qual a importância do desenho institucional das ouvidorias?

Cláudio Couto Terrão: As ouvidorias precisam estar vinculadas ao órgão ou autoridade máxima da instituição. Mas os ouvidores não podem ser subordinados a essas autoridades, pois precisam ter autonomia institucional. As funções de ouvidor devem ser atribuídas a agente público de reputação ilibada, escolhido preferencialmente por meio de eleição e nomeado por prazo certo, para que possa exercê-las com legitimidade, independência e imparcialidade. O modelo de ouvidoria é uma escolha que influenciará sua performance e seus resultados.

Por: Carla Tangari, Silvia
Costa Pinto Ribeiro de
Araújo e Rachel Campos
Pereira de Carvalho



DOCTRINA

Ouvidoria pública e governança democrática

Antonio Semeraro Rito Cardoso

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* antonio.rito@ipea.gov.br

Elton Luiz da Costa Alcantara

Bolsista auxiliar do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)/Ipea/Diest. Graduando em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail:* elton.alcantara@ipea.gov.br.

Fernando Cardoso Lima Neto

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) e do Departamento de Sociologia da UFRJ. Pesquisador colaborador da Diest/ipea.

Resumo: O presente trabalho se propõe a discutir o papel das ouvidorias públicas na governança democrática refletindo sobre questões como autonomia, controle externo e *accountability*. A efetividade das ouvidorias públicas consiste em criar espaços em que ela tenha autonomia para restabelecer o uso público da razão, consolidando um arranjo institucional que permita fortalecer a governança democrática através de um sistema nacional de ouvidorias.

Palavras- chave: Ouvidoria pública. Governança. Democracia.

1 INTRODUÇÃO: AS OUVIDORIAS NA REDEMOCRATIZAÇÃO

O processo de redemocratização do País culmina com a promulgação da Constituição de 1988, que impôs um novo paradigma democrático, repersonalizante (art. 1º, III), solidarista (art. 3º, I), promocional (art. 3º, IV) e participativo (art. 1º, II e V). Sob esse novo modelo, a Constituição previu, em seu art. 37, 3º, a edição de lei ordinária para tratar especificamente das reclamações dos cidadãos “relativas à prestação de serviços públicos”. Além disso, o próprio art. 37 consagrou os princípios da impessoalidade e da publicidade referentes aos atos emanados da administração pública.

A partir da Constituição de 1988, marco no processo de redemocratização do Brasil, foram instituídos diversos mecanismos de participação popular que visam permitir à sociedade e ao cidadão influenciar no processo decisório dos agentes do governo como, entre outros, conselhos, audiência pública e orçamento participativo (Cardoso, 2010, p. 8). Vale registrar que tão importante quanto a criação de mecanismos de participação popular é o desafio de desconstruir a cultura de não participação imposta pelo regime militar por meio da repressão ao direito de emitir opiniões, expor sugestões, gerando uma cultura de acomodação geral, de forma que, quando aberta a possibilidade dos cidadãos se colocarem diante dos problemas, eles simplesmente não o fazem, seja por preguiça, desconhecimento, falta de hábito ou por entenderem que, mesmo reclamando, os problemas não serão jamais resolvidos.

Esses mecanismos de participação popular são uma clara sinalização de que novos atores foram incorporados ao cenário político brasileiro. Assim, houve um processo de descentralização do Estado mediante a delegação do poder de baixo para cima. Dessa forma, a boa governança do Estado brasileiro, aqui definida como “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 341), precisa incorporar, através de sua arquitetura institucional, de forma efetiva, os novos atores sociais que surgiram do processo de redemocratização do país, sob pena de comprometer a legitimidade e, conseqüentemente, a governabilidade, ou seja, o exercício do poder. Ademais, a democracia representativa tem se mostrado limitada no que se refere ao atendimento imediato das necessidades do cidadão. Mais do que isso, dadas as dimensões continentais do País, o que muitas vezes ocorre é um desconhecimento dos anseios e opiniões de grande parcela da população, na medida em que a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipa no tempo e no espaço (Cardoso, 2010).

Nesse novo cenário de exercício do poder surgem as ouvidorias públicas como espaço democrático que permite aos novos atores sociais exercerem o controle social do Estado, o que implica transparência pública, melhoria da gestão da coisa pública, garantia de direitos e reparação de danos.

Embora seja uma questão atual na agenda política, as ouvidorias públicas possuem origens históricas que remontam aos fins do século XVIII e início do XIX, na Suécia, quando a figura do supremo representante do rei, cuja atribuição era vigiar a execução das ordens e leis emanadas do monarca, foi transmutada para a de mandatário do Parlamento, com a nova função de controlar em nome próprio a administração e a justiça (Gomes, 2000, p. 54). Ressalte-se, contudo, que a positivação do instituto do *ombudsman* se deu na Constituição sueca somente em 5 de junho de 1809.

Ao longo do século XX, diversos países seguiram os passos da Suécia, especialmente após as reformas administrativas ocorridas nesse país em 1915 e em 1967, que resultaram em um modelo no qual as atribuições eram repartidas entre três *ombudsmen*. Um primeiro era responsável por questões ligadas ao bem-estar do administrado; um segundo, pelos assuntos judiciários e militares; e um terceiro, pelas matérias cíveis.

Na América Latina, a implantação do instituto se deu mais tardiamente, ocorrendo nas duas últimas décadas do século XX, após o processo de redemocratização do continente. Tal não poderia ser diferente, na medida em que ouvidoria pública pressupõe plenitude de direitos civis e políticos em um ambiente democrático. Assim, no final do século XX, inauguraram-se ouvidorias públicas em Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Venezuela (1997) e Equador (1998) (Silva, 2006).

Gomes (2000) noticia que, no Brasil, a primeira iniciativa voltada para a criação do instituto data de 1823, anterior, pois, à Constituição do Império, por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo. Entretanto, o tema somente começou a ser efetivamente discutido a partir do terceiro quartil do século XX, quando, em 1961, por meio do Decreto n. 50.533, pretendeu-se a criação de um instituto assemelhado ao do *ombudsman*. O decreto foi revogado antes mesmo de ter sido posto em prática. Na década seguinte, por intermédio do Decreto-Lei n. 200, de 1977, foi criado na Comissão de Valores Mobiliários o cargo de *ombudsman*, que não chegou a ser preenchido.

Ainda que ao longo da década de 1970 já existissem manifestações doutrinárias defendendo a criação e a efetiva implantação do instituto, o cenário político

brasileiro não permitia o seu desenvolvimento, uma vez que nada é mais avesso a um regime de exceção do que um canal de participação e controle social da administração pública pelos cidadãos.

No decurso da década de 1980, concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, em resposta à crise de legitimidade política do regime militar, surgem algumas iniciativas no sentido amplo de assegurar participação social no controle político, como as organizações de bairro e o próprio movimento sindical.

Estritamente relacionado ao instituto do *ombudsman*, mencionem-se o Projeto de Emenda Constitucional n. 78, que pleiteava a criação de uma Procuradoria-Geral do Povo para defender os direitos fundamentais dos cidadãos; a proposta do senador Luiz Cavalcanti; o projeto do deputado Ney Lopes Jonathan Nunes; e o projeto do senador Marco Maciel que preconizava a criação de um cargo nos moldes clássicos de *ombudsman*, mas foram rejeitados.

Em um cenário socioeconômico conturbado e carente de legitimação, foi criado o primeiro cargo de ouvidor-geral público do Brasil — ainda que a eficácia da iniciativa não tenha sido verificada de pronto — por meio do Decreto n. 92.700, de maio de 1986, que instituiu o cargo de ouvidor-geral da previdência social,¹ a quem seriam destinadas “as informações, queixas e denúncias dos usuários do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, cabendo-lhe zelar pela boa administração dos serviços previdenciários e sugerir medidas com esse objetivo” (art. 2º, Decreto n. 92.700).

Por fim, destaca-se a criação, pelo Decreto n. 93.714, de 15 de dezembro de 1986, de um instituto para “a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na administração federal”. Entretanto, esse instituto foi criado na contramão de toda a experiência internacional sobre o tema; desconsiderava, entre outros, os princípios da unipessoalidade e da publicidade, não disciplinava as regras de elegibilidade para o cargo, tampouco determinava os limites de atuação do ouvidor.

As ouvidorias públicas em Estados de redemocratização recente desempenham duplo papel: o de servir de meio de participação direta, permitindo o controle social da *res pública*; e o de auxiliar a renovação da sociedade civil, a partir da reconstrução da confiança e do respeito, o que depende da autonomia e da eficiência das ouvidorias públicas.

¹ Destaca-se ainda, nesse período, o Decreto n. 215, de 1986, que determinava a implementação do projeto piloto de implantação da ouvidoria municipal de Curitiba.

Assim, a ouvidoria pública torna-se um lócus privilegiado para que a sociedade civil e o Estado possam agir em parceria, cada um facilitando a ação do outro, mas exercendo também um controle recíproco. As ouvidorias públicas se tornaram uma realidade no Brasil após a Constituição de 1988, existindo, hoje, a título de ilustração, um total de 1.053 instituições. Ademais, já se alcançou certo consenso acerca do conceito e das características e atribuições principais de uma ouvidoria. Hodiernamente, entende-se por ouvidoria um instrumento que visa à concretização dos preceitos constitucionais que regem a administração pública, a fim de que tais preceitos — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — se tornem, na prática, “eixos norteadores da prestação de serviços públicos” (Lyra, 2004, p. 144). Além desse objetivo primeiro, são atribuições principais de uma ouvidoria pública: “indução de mudança, reparação do dano, acesso à administração e promoção da democracia” (Lyra, 2004, p.139-144).

Além dessas atribuições, em caráter mais amplo há consenso de que “a ouvidoria pública busca atuar como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública”, tendo também por competência a valorização e defesa dos direitos humanos, a promoção da ética, e da inclusão social, magistratura da persuasão, desvinculação do poder institucional, desvinculação política e mandato a atribuições específicas (Lyra, 2004, p. 128-131). Assim, o impasse atual não mais diz respeito à instituição das ouvidorias ou à determinação de suas funções, mas sim à sua operacionalização, especialmente em relação às questões ligadas à governança democrática.

Esse novo espaço democrático de controle social da administração pública vem ao encontro dos novos paradigmas sobre o funcionamento do Estado, cujos valores são orientados para a eficiência da prestação do serviço público, centrado na democracia. Porém, para que as ouvidorias públicas cumpram seu papel de zelar pelo funcionamento adequado das instituições democráticas é preciso que tenham autonomia e *accountability*. Dito de outro modo, para que as ouvidorias cumpram com eficiência as suas atribuições é necessário se ater à defesa do cidadão e ao controle da administração pública.

2 AUTONOMIA

Um tema central nas atribuições e no trabalho realizado pelas ouvidorias é a questão da autonomia. Levando em consideração a sua natureza de contrapoder (poder que visa moderar o próprio poder) e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é uma questão da maior

relevância. Não é possível pensar a razão de ser dessas instituições sem levar em consideração a sua condição de autonomia.

O debate sobre a questão da autonomia já era presente na filosofia antiga e na própria experiência da pólis. Os debates sobre os bens da polis e de seus cidadãos são a raiz desse desenvolvimento, como podemos ver já em Aristóteles. Desde então, a questão da autonomia já se relacionava com a questão da ética, isto é, a procura pelos conceitos e valores que conduzem o cidadão à emancipação (Aristóteles, 1999). Entendendo a felicidade como finalidade da polis, Aristóteles elege a razão como principal mecanismo para atingi-la.

Muito mais tarde, Kant desenvolveu uma preocupação semelhante a essa ao abordar a questão da autonomia por meio dos temas do esclarecimento e da liberdade. O esclarecimento diz respeito à autonomia do pensamento, que é capaz de fazer escolhas racionais. Entretanto, a autonomia não diz respeito tão apenas a escolha por si só, mas a escolha consciente das suas alternativas e implicações, isto é, para ser racional a escolha deve ser esclarecida. Assim, para Kant, a liberdade é uma condição para a autonomia assim como para qualquer outra virtude.

Seja na filosofia antiga de Aristóteles ou na filosofia moderna de Kant, o tema da autonomia evoca a emancipação individual, mas apenas quando esta se confunde com a realização do bem coletivo. Nesse registro, a verdadeira autonomia está sempre vinculada ao exercício da ética (como quer Aristóteles) e da liberdade (como quer Kant). Aristóteles e Kant são as principais referências teóricas que conduzem a nossa reflexão sobre como definir autonomia e como avaliá-la no exercício das ouvidorias públicas federais.

Podemos inferir que a autonomia de uma ouvidoria possui duas dimensões: *i*) a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente e *ii*) mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor, se é por votação, indicação, se é uma decisão interna ou externa etc.

Uma questão que se torna central e de suma importância é a percepção que se tem de que as ouvidorias do poder público federal não possuem autonomia, percepção essa que é o fator motivador desse estudo. Segundo o trabalho desenvolvido por Gomes (2006) sobre a tipologia jurídica das ouvidorias públicas, a maior parte dos ouvidores do poder público é indicada e nomeada pelo dirigente máximo das

instituições. Esse fato constitui uma profunda contradição, pois o controlado não deveria definir seu controlador, o que dá margem para que se infira a possibilidade de conflito de interesses. A questão do controle externo é fundamental para o funcionamento eficiente das ouvidorias, isto é, a escolha do ouvidor deve se dar de forma independente dos poderes dos gestores das instituições.

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder a questões referentes ao problema da autonomia e do controle externo das ouvidorias públicas, além de indicar encaminhamentos institucionais para assegurar a essas ouvidorias aquilo que realmente se atribui a elas. Uma condição importante para avaliar o grau de autonomia dessas instituições diz respeito ao modo como elas incorporam práticas de *accountability* em suas ações. A noção de *accountability* está ligada fundamentalmente à cidadania ativa, envolvendo tanto a responsabilização dos gestores quanto a participação da sociedade na democratização das instituições.

A consolidação de práticas de *accountability* na gestão das ouvidorias públicas evita a concentração de poder nas camadas superiores das instituições, abrindo espaço para a participação social dos cidadãos. Afinal, para que o ouvidor ofereça respostas positivas às demandas da sociedade é fundamental que possua instrumentos efetivos para o exercício pleno das funções a ele atribuídas. Dessa forma, *accountability* pode ser considerado como exercício de poder e gestão da burocracia pelo cidadão. Por isso, a necessidade de promover relações de *accountability* em que o poder não se concentre no topo e os cidadãos possam exercer o direito à participação social nas instâncias públicas (Campos, 1990). Assim, para que a ouvidoria pública exerça o seu papel de instância de participação democrática, orientada para atender às demandas do cidadão, é fundamental que tenha autonomia e *accountability*.

Para Campos (1990), as estruturas burocráticas do Estado trazem consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra o abuso de poder pelo governo ou de qualquer indivíduo investido de uma autoridade pública. Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardá-los ainda mais frente à concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (Campos, 1990, p. 4).

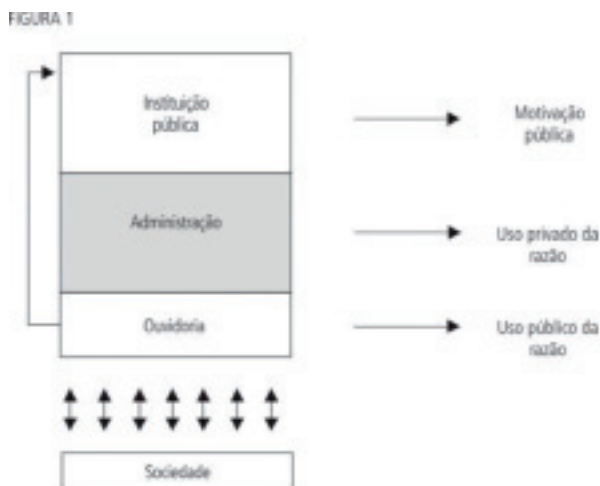
3 AUTONOMIA DAS OUVIDORIAS NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

A autonomia das instituições políticas é um tema fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quando o assunto remete às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil e/ou o mercado (Lima Neto, 2012). Uma questão inerente à governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant em seus escritos sobre a questão do esclarecimento. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação. No uso privado da razão prevalece, portanto, o imediatismo dos objetivos de curto prazo, o cumprimento das tarefas. Por sua vez, o uso público da razão é voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo. Neste caso, a ênfase recai sobre os motivos e meios para a ação, além de seus efeitos a médio e longo prazo. É apenas por meio do uso público da razão que a legitimidade das ações podem se tornar objeto de reflexão e debate. Kant relaciona o uso público da razão com os temas do esclarecimento cidadão e da liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

Ainda que o uso público da razão possua uma relação de parentesco mais evidente com a democracia, o uso privado da razão também é parte constitutiva e indispensável para o exercício da governança democrática. Inclusive, no âmbito cotidiano das relações de poder, o uso privado da razão é um procedimento muito mais recorrente do que o uso público da razão. Isso não poderia acontecer de outro modo, afinal, se as instituições públicas se orientassem apenas pelo uso público da razão não seria possível cumprir com eficiência as suas atribuições, isto é, não seria possível dar conta das diferentes demandas que são direcionadas a essas instituições. A principal tarefa de qualquer gestor governamental é a de fazer um uso instrumental da razão de modo a tornar viável a realização de fins públicos específicos. Nestes casos, o uso público da razão comprometeria a própria aplicabilidade da lei ou o oferecimento dos serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas. Como lembra Kant, um oficial militar que recebe ordens de seu comandante não pode refletir sobre a conveniência ou utilidade dessa ordem, só lhe cabe obedecer.

Se por um lado, o uso privado da razão é uma condição imprescindível para a gestão e atuação das instituições públicas, por outro, a governança democrática não pode ser reduzida a esse procedimento. A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem, ou deveriam, assegurar algum espaço para a (auto) reflexão crítica de seus propósitos e ações. Neste sentido, um dos principais objetivos

das ouvidorias públicas é o de contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. Às ouvidorias cumprem, portanto, a função de atuar como mecanismo de correção democrática na medida em que instituem a possibilidade de os cidadãos e gestores públicos questionarem o funcionamento das próprias instituições. O esquema abaixo oferece uma ilustração do propósito público das ouvidorias federais:



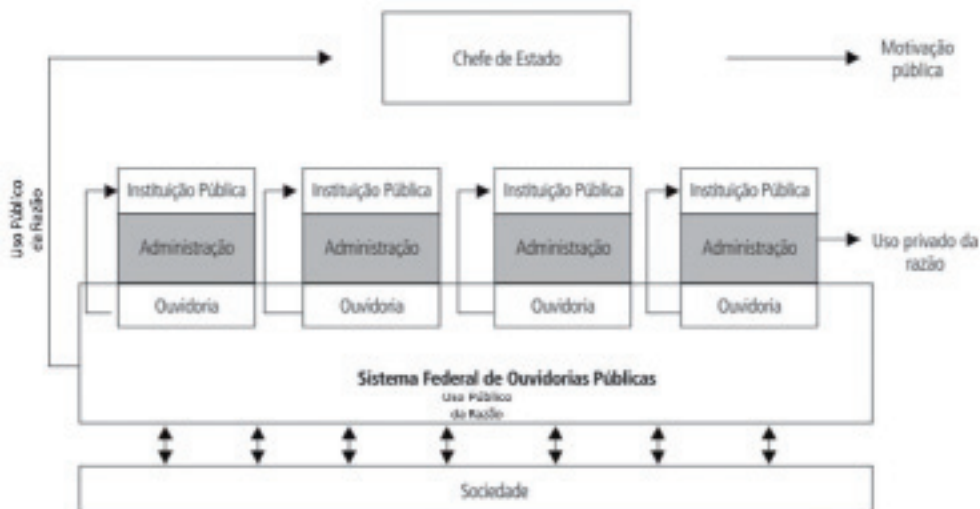
No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas não têm condições de quebrar o ciclo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Mesmo que essas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, não há possibilidade de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão. Somente a ouvidoria que, por meio de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. É apenas por meio das ouvidorias que os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado. Neste sentido, uma condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante das ouvidorias é a sua autonomia com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas.

Conforme aponta a bibliografia especializada sobre o tema, um requisito importante para a consolidação da autonomia no âmbito das ouvidorias é a questão do controle externo. As ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o seu propósito público. Como visto no tópico anterior, um ouvidor que é eleito ou escolhido pela

própria instituição dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão. Quando isso acontece, a própria nomeação do ouvidor já pode ser considerada como uma ação que corresponde a um uso privado da razão, o que compromete, já na partida, qualquer possibilidade de romper com a lógica imediatista da instituição. Assim, sem controle externo e autonomia plena, o ouvidor estará muito mais sujeito a todo tipo de interferência e limitação na sua função, isto é, ele reproduzirá a lógica particularista que conduz o funcionamento de cada instituição pública.

Essa condição de autonomia das ouvidorias é, portanto, uma condição *sine qua non* para o exercício público da razão. Contudo, a autonomia é uma condição necessária, mas sozinha ela não é suficiente para assegurar o bom funcionamento das ouvidorias. Também é preciso romper com o isolamento das ouvidorias por meio de um poder vinculante entre elas. Considerando cada ouvidoria em sua atribuição específica de maneira isolada (isto é, considerando *apenas* a ouvidoria da instituição X, a ouvidoria da instituição Y, a ouvidoria da instituição Z, etc.), o uso público da razão corre sérios riscos de se transformar em um uso privado da razão. Isso acontece na medida em que o foco da ouvidoria fica restrito ao funcionamento de uma instituição pública isolada, sem levar em consideração as suas correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade. Ao perder a visão do todo e focar apenas no funcionamento isolado da instituição, o propósito potencialmente público das ações das ouvidorias fica comprometido, pois se limita ao universo particular da instituição X, Y ou Z. Assim, a única possibilidade de contornar esse obstáculo é fazendo uso do poder vinculante do conjunto das ouvidorias. A figura 2 oferece uma ilustração de como superar esse eventual paradoxo.

FIGURA 2



Assim, o funcionamento coordenado das ouvidorias públicas federais é uma condição importante para evitar as armadilhas que podem surgir no funcionamento isolado de cada ouvidoria e que transformariam o seu potencial uso público da razão em um uso privado. Para garantir o funcionamento coordenado das várias ouvidorias é importante algum mecanismo institucional e autônomo de regulação. Certamente, um arranjo institucional deste tipo não pode ser criado do dia para noite. A criação de uma instituição autônoma capaz de coordenar o funcionamento sistemático das ouvidorias e zelar pela autonomia de cada uma exige um acúmulo de experiências que já vêm sendo gestadas no Brasil.

Até aqui, a medida mais importante nessa direção foi a criação da “faladoria”, um fórum virtual criado para fomentar o debate e a interação entre ouvidores de todo o País. Nesse espaço, os ouvidores trocam informações sobre os critérios e procedimentos de ação adotados em cada instituição, bem como suas dificuldades e funcionamento cotidiano. Outra ferramenta importante para formação de um sistema federal de ouvidorias públicas é a elaboração de uma cartilha com orientações gerais para implantação de uma ouvidoria. Além disso, a criação da *casoteca* de ouvidorias públicas (catalogação de estudos de caso sobre essas instituições) e os diversos cursos e eventos de formação destinados aos ouvidores são também ferramentas que vêm sendo mobilizadas com o mesmo intuito da faladoria.

Assim, está em curso no País a criação de um espaço destinado à troca de informações e ao acompanhamento sistemático das atividades de cada ouvidoria. A formação desse espaço tem, portanto, o objetivo de ampliar o horizonte de discussão e coordenação dessas atividades para além do universo particular de cada ouvidoria. O mais importante aqui é refletir sobre as diversas conexões existentes entre as ouvidorias e suas respectivas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora representem um avanço considerável na função de imprimir o uso público da razão em meio à governança democrática no Brasil, mecanismos como a *faladoria*, a *casoteca* e os cursos e eventos que vêm sendo promovidos no âmbito federal não são suficientes para que as ouvidorias desenvolvam essa função com plenitude. Isso só ocorrerá quando as ouvidorias funcionarem de modo efetivamente autônomo. Um requisito básico para alcançar autonomia é ter definido desde seu ato normativo um mecanismo externo para escolha do ouvidor. Outro requisito importante é a *accountability* de cada organização, algo que também já deve estar previsto no ato institucional.

Assim, entendemos que um próximo passo necessário para o amadurecimento do potencial democrático das ouvidorias é a criação de um sistema público de coordenação, que assegure o funcionamento em rede, preveja formas de *accountability*, reforce o controle externo e poder vinculante dessas instituições. O mais importante aqui é assegurar um ordenamento institucional que tenha a atribuição de zelar pelas funções democráticas das ouvidorias, mais especificamente, zelar por sua autonomia.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão).
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000, p. 49-124.
- KANT, I. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- LIMA NETO, F. *A relação com o Estado na visão das ONGs*. Ipea, 2012 (Texto para Discussão). No prelo.
- LYRA, R. P. (Org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribunação da plebe. *Revista de Direito e Política*, n. 10, jul./set. 2006.

Abstract: This paper aims to discuss the role of democratic governance in the public ombudsman reflecting on issues such as autonomy, external control and accountability. We argue that the effectiveness of the ombudsman is to create public spaces in which the ombudsman has the autonomy to restore the public use of reason, consolidating an institutional arrangement that can help to strengthen democratic governance through a national system of ombudsmen.

Keywords: Ombudsmen. Governance. Democratic.

A ouvidoria em seu duplo viés: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão

Célia Pimenta Barroso Pitchon

Ouvidora-Geral do Estado de Minas Gerais.*

Resumo: A ouvidoria é uma ferramenta da democracia participativa embora esteja circunscrita aos limites do Poder Executivo Estadual. As ouvidorias públicas permitem a inserção ativa do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos, não somente instrumentalizando críticas e denúncias, mas também viabilizando sugestões e proposições. A ouvidoria pública viabiliza a coparticipação cidadã no Poder Executivo em que são concebidas e implementadas as políticas públicas, e o seu fortalecimento possibilita o exercício e a qualificação da cidadania, por permitir a interação do gestor com o destinatário final dos serviços públicos.

Palavras-chave: Ouvidoria. Ouvidoria-Geral do Estado. Ouvidor. Cidadania. Democracia participativa. Minas Gerais. Regionalização. Responsabilidade. Serviços públicos. Gestão para a cidadania. Governo. Transparência.

* Célia Pimenta Barroso Pitchon nasceu em Sabinópolis, formou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em julho de 1985, e foi convocada para concorrer ao Prêmio Rio Branco, por haver obtido classificação entre os cinco primeiros alunos, por média, em todas as disciplinas durante o curso. É advogada militante, com grande experiência nos ramos de Direito Civil, Comercial, Administrativo e Ambiental, com atuação nos ramos preventivo, contencioso, administrativo e judicial. Assumiu a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais em 8 de agosto de 2011 para um mandato de dois anos. Atuou como juíza substituta do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) e como conselheira junto ao Conselho Ambiental do Estado e à Ordem dos Advogados do Brasil — Seção Minas Gerais (OAB-MG); foi membro da Comissão de Meio Ambiente da OAB, onde foi diretora da Escola de Advocacia no ramo de Direito Ambiental; e fundadora e presidente da organização não governamental Advogadas Mineiras (MAM). Foi coordenadora e coautora da obra coletiva *Abordagem Multidisciplinar sobre a Moralidade no Brasil*. Endereço para correspondência: Ouvidoria Geral do Estado, Cid. Administrativa: Rod. Pref. Américo Gianetti, s/n — B.: Serra Verde — BH/MG — Prédio Gerais /12º Andar — CEP 31630-901. E-mail: celia.barroso@ouvidoriageral.mg.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A figura do ouvidor no Brasil é histórica. A caravela que conduziu o primeiro Governador-Geral, Thomé de Souza, trouxe também o primeiro ouvidor, Pedro Borges de Souza, cuja missão principal era atender aos interesses da monarquia. Com a evolução político-social e o amadurecimento do regime democrático, a ouvidoria se notabilizou como canal de comunicação entre o usuário dos serviços públicos e o Estado, sendo perceptível que a evolução legislativa na criação das ouvidorias públicas está marcada pela busca da inserção efetiva do cidadão como ator ativo no controle da qualidade dos serviços públicos.

A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE) foi criada pela Lei 15.298, de 6 de agosto de 2004, como órgão autônomo, tanto no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro, quanto em suas decisões técnicas, estando vinculada diretamente ao Governador do Estado, visando auxiliar o Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de serviços e atividades públicos.

O Ouvidor-Geral e o Ouvidor-Geral Adjunto são escolhidos entre cidadãos com mais de 35 anos, de reputação ilibada e com formação universitária, indicados pelo Governador do Estado e por ele nomeados, se aprovados pela Assembleia Legislativa. Todos os ouvidores possuem mandato, o que fortalece a autonomia e a independência necessárias ao exercício da função.

O cargo de Ouvidor-Geral do Estado tem prerrogativas e representação de Secretário de Estado, não possuindo subordinação hierárquica a nenhum dos Poderes do Estado ou a seus membros.

A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais (OGE) possui seis ouvidorias especializadas — Ouvidoria de Polícia, Ouvidoria do Sistema Penitenciário, Ouvidoria Educacional, Ouvidoria de Saúde, Ouvidoria Ambiental, Ouvidoria de Fazenda, Patrimônio e Licitações Públicas — podendo instalar núcleos desconcentrados em municípios.

2 OGE: A SECRETARIA CIDADÃ

2.1 Competências e responsabilidades

A Ouvidoria-Geral do Estado tem por finalidade receber, examinar, encaminhar e acompanhar as manifestações dos cidadãos referentes a procedimentos e ações de agente, órgão e entidade da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual, bem como de concessionário e permissionário de serviço público estadual.

Cabe-lhe receber, encaminhar e acompanhar, até a solução final denúncias, reclamações e sugestões que tenham por objeto a correção de erro, omissão ou abuso de agente público estadual; instaurar procedimentos disciplinares para a apuração de ilícito administrativo; prevenir e corrigir ato ou procedimento incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública estadual; e resguardar os direitos dos usuários de serviços públicos.

Compete-lhe, ainda, propor a adoção de medidas para a prevenção e a correção de falhas e omissões na prestação do serviço público; produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários; contribuir para a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos; fazer apreciações críticas sobre a atuação de agentes, encaminhando-as ao Governador do Estado, à Assembleia Legislativa e aos respectivos dirigentes máximos, divulgando-as em página própria na internet.

A Ouvidoria-Geral pode propor medidas legislativas ou administrativas; sugerir ações necessárias para evitar a repetição das irregularidades constatadas; e promover pesquisas, palestras ou seminários sobre temas relacionados com as atividades, providenciando a divulgação dos resultados, devendo envidar esforços para garantir a universalidade de atendimento ao cidadão.

A ouvidoria é uma ferramenta da democracia participativa embora esteja circunscrita aos limites do Poder Executivo Estadual. As ouvidorias públicas permitem a inserção ativa do cidadão no controle da qualidade dos serviços públicos, não somente instrumentalizando críticas e denúncias, mas também viabilizando sugestões e proposições. A ouvidoria pública viabiliza a coparticipação cidadã no Poder Executivo em que são concebidas e implementadas as políticas públicas, e o seu fortalecimento possibilita o exercício e a qualificação da cidadania, por permitir a interação do gestor com o destinatário final dos serviços públicos.

2.2 Pilares estratégicos

A participação popular no Brasil se notabiliza apenas no período eleitoral, na escolha dos representantes do povo, nas casas legislativas e executivas. Porém, já há movimentos concretos sinalizando o desejo de aproximação do gestor com a sociedade civil, ampliando a participação popular no âmbito do próprio Poder Executivo. Em Minas Gerais, o Governador Anastasia elegeu a *gestão para a cidadania* como forma de governança norteadora das políticas públicas, desejando colher diretamente da sociedade civil as sugestões para a eleição de prioridades na implementação das políticas públicas, o que tem sido realizado com a contribuição da Ouvidoria-Geral do Estado, numa inédita “ouvidoria prospectiva”, ativa e itinerante.

Os novos desafios geraram a necessidade de criação de fundamentos inovadores para a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que se alicerçaram nos seguintes pilares:



Figura 1 — Pilares da OGE.

Fonte: (OGE, 2012)

O primeiro fundamento — **OGE Visível e compreendida** — consiste em esforços concentrados para gerar o aumento da visibilidade da OGE e a correta compreensão dos seus objetivos legais, pressupostos fundamentais para promover a divulgação da instituição e a paulatina diminuição do déficit de cidadania. Os esforços geraram um significativo aumento no número de manifestações perante a Ouvidoria-Geral do Estado, conforme gráfico abaixo:

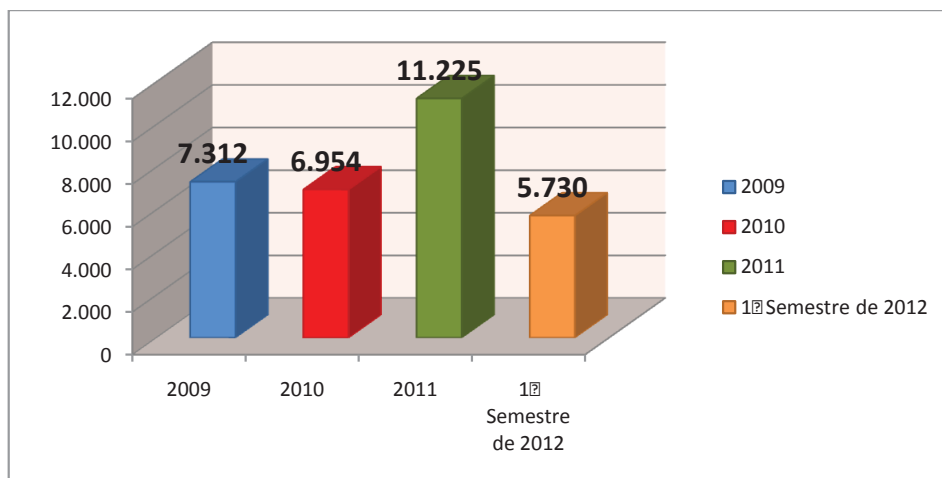


Figura 2 — Estatística de manifestações na OGE por ano em Minas Gerais.

Fonte: OGE, 2012

O segundo fundamento — **OGE como Ferramenta de gestão: diagnósticos das manifestações e das ouvidorias móveis** — tem como objetivo transformar a OGE em ferramenta de gestão para as demais secretarias e instituições, convertendo as manifestações dos cidadãos em diagnósticos, destinados aos gestores, acerca da impressão social dos serviços prestados, suas fragilidades, suas conquistas, contribuindo para ação repressiva e preventiva. O exemplo de diagnóstico pode ser vislumbrado no diagnóstico efetuado pela Ouvidoria de Saúde e Ouvidoria da Fazenda, Patrimônio Público, Licitações e outros, conforme gráficos ilustrativos abaixo:

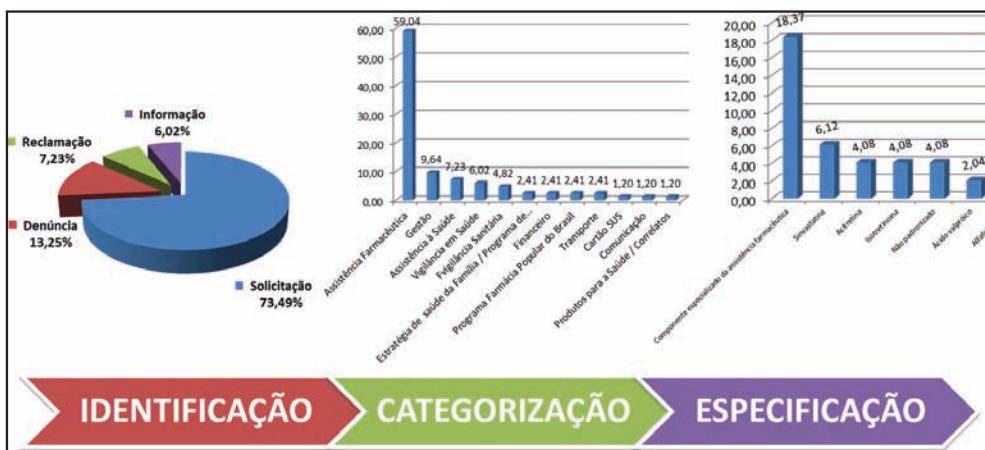


Figura 3 — Exemplo de diagnóstico de solicitação de medicamentos para a Ouvidoria de Saúde.

Fonte: OGE, 2012

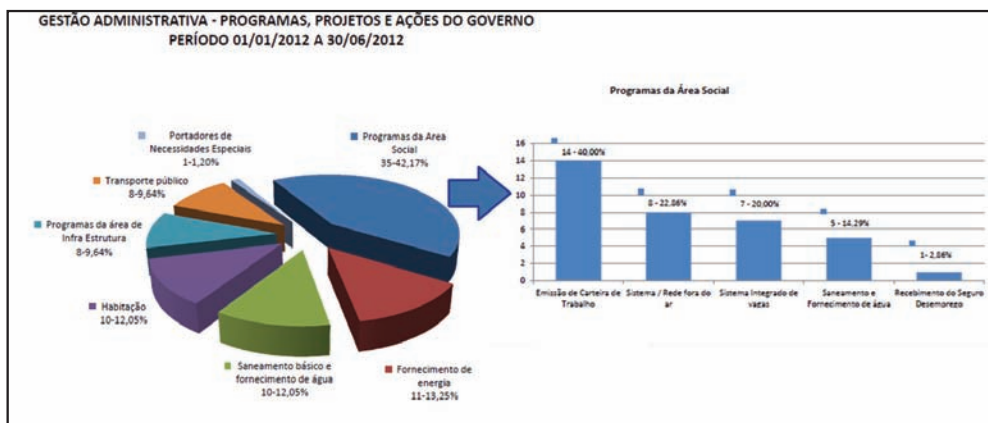


Figura 4 — Exemplo de diagnóstico da Ouvidoria da Fazenda, Patrimônio Público, Licitações e outros.

Fonte: OGE, 2012

A Ouvidoria Móvel é o mecanismo por meio do qual a qualidade dos serviços é avaliada *in loco* pelas ouvidorias especializadas.

O terceiro fundamento — **OGE na Gestão do atendimento ao cidadão** — será alcançado com as ações decorrentes dos estudos intragovernamentais que serão efetuados sobre a qualidade de atendimento do Estado ao cidadão, visando à uniformização de padrões e melhoria do atendimento.

O quarto fundamento — **OGE Pedagógica** — é a realização de cursos, palestras e informações, por meio da tecnologia, alcançando a capilaridade necessária, por meio da internet.

O quinto e último fundamento — **OGE Prospectiva Estado em Rede** — consiste na “Ouvidoria Prospectiva”, por meio da qual o Governo busca a participação ativa da sociedade civil na escolha prioritária das políticas públicas a serem implementadas.

A Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais tem a dupla missão: bem atender ao cidadão, garantindo-lhe o processamento de sua manifestação até a resposta final, e bem atender ao gestor, proporcionando-lhe a impressão da sociedade acerca da qualidade dos serviços públicos prestados.

3 CONCLUSÃO

Como interlocutora entre o governo e a sociedade civil, a responsabilidade da ouvidoria pública se agiganta quando se analisa que, entre as suas relevantes atribuições, está a de fomentar a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos, tarefa árdua que, em última análise, significa combater a dissociação histórica existente entre a sociedade civil e o Estado.

Os fundamentos para que a Ouvidoria-Geral do Estado promova a democracia participativa estão solidamente edificados. O avanço legislativo que içou a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais à condição de “Secretaria Cidadã” elevou a voz do cidadão em condições de igualdade no diálogo com os demais gestores públicos. É um grande avanço, que distingue e honra os mineiros no cenário nacional.

REFERÊNCIAS

MINAS GERAIS. Lei n. 15.298, de 6 de agosto de 2004. Fica criada a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governador do Estado, auxiliar do Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de serviços e atividades públicos. *Jornal Minas Gerais*, Belo Horizonte. Diário do Executivo, p. 2, c. 2, 7 ago. 2004.

Abstract: The Ombudsman's Office is a democracy tool although it is confined to the limits of the State power. The Public Ombudsman's Offices allow the active insertion of the citizen in the quality control of the public services, not only doing complaints and requests, but also making suggestions and proposals to solve root problems. The Public Ombudsman's Office enables the citizen participation in the government which is designed and implemented public policies. Meanwhile, there is an interaction between the manager with the final recipient of public services — the people. This it strengthens and improves skills that allow the citizenship exercise.

Keywords: Ombudsman's office. Minas Gerais. Ombudsman. Citizenship. Democracy. Quality. Accountability. Public services. Management for the citizenship. Government. Transparency. Law. Open Government.

Controle externo, controle social e cidadania

Elke Andrade Soares de Moura Silva

Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professora de Cursos de Pós-Graduação. Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Resumo: A reflexão sobre o vínculo existente entre controle externo, controle social e cidadania torna-se premente quando se cogita da garantia e do fortalecimento do processo democrático e da efetivação de direitos fundamentais. Dentro do sistema que se convencionou chamar *checks and balances*, a função de controle assume papel de destaque, sendo indispensável que instituições e sociedade civil empreendam todos os esforços para a efetivação de direitos fundamentais, compreendidos como densificação dos princípios da liberdade e da igualdade. A relevância das atribuições do Tribunal de Contas torna fundamental a discussão sobre qual seria a sua contribuição para garantia de tais direitos, porquanto é instituição de destaque constitucional incumbida do exercício do controle externo, tendo por escopo assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, de forma a resguardar o direito de todo cidadão a um governo honesto, que satisfaça suas necessidades e interesses, bem como das gerações que lhe sucederem. Por outro lado, a efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo, não só por meio dos mecanismos de atuação direta, mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública, constitui fator determinante para a garantia de que a administração não se desvie de sua finalidade última — a realização do interesse coletivo. Democracia e cidadania, assim, são temas que não podem ser dissociados, devendo evoluir simultaneamente, pois um é condição de existência do outro. Quanto maior for a efetividade dada ao conjunto de atributos da cidadania, maior será o grau de conquista democrática. A garantia das condições processuais para o exercício pelos cidadãos de suas autonomias pública e privada, considerando-se a co-originalidade e a interdependência existente entre elas precisa estar na base das discussões.

Palavras-chave: Controle externo. Controle social. Cidadania. Democracia. Tribunal de Contas.

I INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o vínculo existente entre controle externo, controle social e cidadania, tema aparentemente óbvio, mas extremamente complexo, ganha relevo quando se cogita da garantia e do fortalecimento do processo democrático e da efetivação de direitos fundamentais.

A perspectiva da democracia enquanto incessante processo histórico-evolutivo evidencia, nesse novo milênio, que a cidadania vem assumindo foros diversos, reclamando o estreitamento do governo com o povo, que não mais pretende ser mero objeto e espectador do Estado, mas sujeito e autor do seu próprio destino. A compreensão de que os cidadãos, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, devem ser vistos não apenas como destinatários do Direito posto para regência do viver em comum — mas, antes disso, precisam ser reconhecidos como autores desse mesmo Direito — tornou premente o debate sobre a legitimidade da prática do controle da gestão dos recursos públicos por parte de todos, órgãos constitucionalmente instituídos para o seu exercício e toda a comunidade a quem a conduta administrativa se destina.

Dentro do sistema que se convencionou chamar *checks and balances*, já que todo poder tende ao abuso, a função de controle assume papel de destaque, sendo indispensável que instituições e sociedade civil empreendam todos os esforços na sua realização, visando à efetivação de direitos fundamentais, compreendidos enquanto densificação dos princípios da liberdade e da igualdade.

A relevância das atribuições do Tribunal de Contas torna fundamental a discussão sobre qual seria a sua contribuição para garantia de tais direitos, porquanto é instituição de destaque constitucional incumbida do exercício do controle externo, tendo por escopo assegurar a gestão responsável dos recursos públicos, de forma a resguardar o direito de todo cidadão a um governo honesto, que satisfaça suas necessidades e interesses, bem como das gerações que lhe sucederem.

Por outro lado, a efetiva participação do cidadão no processo democrático de governo, não só por meio dos mecanismos de atuação direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e participação nos mais variados processos de tomada de decisão política), mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública, constitui fator determinante para a garantia de que a administração não se desvie de sua finalidade última — a realização do interesse coletivo.

Democracia e cidadania, assim, são temas que não podem ser dissociados, devendo evoluir simultaneamente, pois um é condição de existência do outro. Quanto maior

for a efetividade dada ao conjunto de atributos da cidadania, maior será o grau de conquista democrática. A garantia das condições processuais para o exercício pelos cidadãos de suas autonomias pública e privada, considerando-se a co-originalidade e a interdependência existente entre elas, precisa estar na base das discussões.

Assim é que se buscará reconstruir o vínculo entre o exercício do controle externo — de responsabilidade das Cortes de Contas — e o controle social, popular ou democrático — que tem como corolário o fomento da cidadania — como um dos elementos delimitadores da arena pública de definição do horizonte de possibilidade de sentido dos direitos fundamentais reflexivamente reconhecidos pelos cidadãos a si mesmos.

II A FUNÇÃO DE CONTROLE

Controlar é função indispensável ao poder e à administração, que extrai da lei os limites de sua atuação, motivo pelo qual tem sido objeto de estudo em diversos campos da ciência, como a Filosofia, a Política, o Direito, e, em geral, em todos aqueles que se ocupam da investigação do comportamento humano.

A diferença contemporânea entre as autocracias e os regimes pluralistas ou democráticos consiste, basicamente, na ideia de controle, assegurado por uma plêiade de mecanismos como separação de Poderes, regime pluripartidário, distribuição de funções e limitação do poder.

A discussão se torna mais fecunda em sistemas de democracia representativa ou semidireta, a democracia possível das sociedades modernas, cada dia mais complexas. Em tais sistemas, o exercício do controle sobre a administração da *res publica* mostra-se primordial, uma vez que não será o próprio cidadão quem tomará a maior parte das decisões políticas. Os espaços para incidência de controle, nesses contextos, serão infinitamente maiores do que aqueles reservados à participação social na formação dos atos decisórios, fazendo com que o processo democrático seja mais efetivo e operante.

O reconhecimento do direito de controlar como direito fundamental foi consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 15, dispôs que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. A previsão desse direito desde então tem como base outro direito, que o sustenta e lhe serve de fundamento, que é o direito a um governo honesto, que direcione sua atuação sempre à luz do princípio da finalidade pública.

Apesar de o controle não figurar, de forma expressa, entre os direitos fundamentais previstos na vigente Constituição Brasileira, não se pode negar que esteja inserido entre tais direitos. A noção de direitos implícitos inclui os direitos decorrentes do regime, bem como dos princípios consagrados pela nossa Constituição, consoante se depreende do teor do § 2º do art. 5º, *verbis*:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Some-se a isso o fato de que, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a prestação de contas da administração direta e indireta foi erigida a princípio constitucional, ao lado de outros de transcendental expressão, cuja inobservância pode motivar a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, consoante art. 34, VII, *d*, *verbis*:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
(grifo nosso)

Como se vê, o controle integra a essência do regime democrático, visto que este tem como pressuposto inafastável o sistema dos freios e contrapesos. E, mais, corolário da soberania popular, ou seja, do reconhecimento da titularidade do poder reservada ao povo, evidente se torna a legitimidade dos cidadãos para controle do exercício do poder instituído. Afinal, a administração pública, incumbida de gerir a “coisa pública”, acha-se obrigada a, única e exclusivamente, direcionar as suas ações para a ultimação do interesse coletivo, fim último que deve perseguir. Em outras palavras, o controle, essencial à democracia, tem por escopo central a verificação da fidedignidade entre a prática administrativa retratada na realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

É desse contexto que se infere a relevância do Tribunal de Contas, órgão que, juntamente com outras instâncias de controle (controle interno, Ministério Público, Poder Legislativo, sociedade, *etc.*), foi criado para garantir a regular aplicação dos recursos públicos, coibindo práticas abusivas e desonestas, ou, simplesmente, dissonantes dos anseios legitimamente consubstanciados nas leis elaboradas para nortear a atuação dos governantes. Apresenta-se como instrumento à disposição

dos cidadãos para, preventiva ou corretivamente, impedir se desvie das finalidades públicas, quando em foco matéria contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.

Na verdade, a titularidade do controle externo foi conferida ao Poder Legislativo — pois é o representante do povo —, incumbindo-se de canalizar, no processo de elaboração das leis, os melhores argumentos extraídos em meio ao discurso intersubjetivo para a gênese normativa e de fiscalizar a respectiva efetivação. Assim é que autoriza a arrecadação da receita e a realização da despesa, consubstanciadas nas leis orçamentárias¹, cabendo-lhe, portanto, verificar o cumprimento das metas estabelecidas. Ocorre que o controle externo, para que se ultime, precisa ser efetuado sob dois enfoques: o político e o técnico. Sob o enfoque político, afere-se a concretização das políticas públicas (programas e projetos de governo) consagradas nas metas estabelecidas nas leis orçamentárias. Sob o técnico, cuja responsabilidade foi atribuída ao órgão especializado Tribunal de Contas, estão compreendidas as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo também a verificação do cumprimento de projetos e programas de governo, todavia sem se limitar à análise de resultados, restando-lhe perquirir o *iter* legal de realização de cada ato administrativo de arrecadação de receita e desembolso, assim como o cumprimento dos princípios da legitimidade e da economicidade.

No Estado Democrático de Direito, o controle da gestão pública financeira, do qual se incumbem o Tribunal de Contas, por excelência, deve se pautar, portanto, na exigência de políticas públicas legítimas.

Segundo Moreira Neto (2003, p. 67),

Nesse renovado quadro, a gestão fiscal pública se vai tornando, cada vez mais intensamente, a necessária, obrigatória e transparente expressão financeira de políticas públicas legítimas, portanto, consentidas e subsidiárias, que devem, por isso, prever riscos fiscais, e no desempenho das quais, os agentes políticos e administrativos devem atuar com qualidades de prudência, responsabilidade e responsividade, abrindo, em consequência, a todas as cortes de contas, amplas e fascinantes fronteiras nesse novo e delicado, mas superiormente concebido controle fiscal da legitimidade, assim inaugurado.

Ao lado do controle externo e fornecendo subsídios para uma maior eficácia fiscalizatória, o controle social afigura-se como arma poderosa, que põe a sociedade na posse de si mesma, no efetivo exercício da soberania anulado pelo regime representativo, atuando como um corretivo necessário à representação política

¹ Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA).

tradicional. É mais eficaz, até mesmo, que os próprios instrumentos de decisão conferidos constitucionalmente aos cidadãos (referendo, plebiscito, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, entre outros), uma vez que são de incidência esporádica e limitados em razão da matéria, na medida em que o controle pode ser exercido de forma permanente, contínua e sobre toda a atuação administrativa.

Como se vê, a função de controle ganha relevo na estrutura e organização dos Estados modernos, assumindo papel de destaque ao lado das conhecidas e tradicionais funções legiferantes, administrativas e jurisdicionais.

III CONTROLE E CIDADANIA

Os cidadãos têm direito a participar nos assuntos públicos; trata-se do direito pertencente à esfera do *status activae civitatis*. Cada cidadão, como legítimo detentor do poder soberano do Estado, deve ter respeitado seu direito de participar de todas as esferas de decisão, seja contribuindo para a definição das políticas públicas a serem implementadas, seja controlando a ação voltada à efetivação de tais políticas. Trata-se, de fato, do reconhecimento de que a esfera pública não diz respeito apenas ao Estado, mas sim a todos que dele fazem parte. A noção de *público* prevalecente no Estado Liberal e no Estado Social ou do Bem-Estar-Social, que remete à ideia de tudo que diga respeito à esfera estatal, não mais pode ser aceita no paradigma do Estado Democrático de Direito. Ao contrário, deve ser compreendida como esfera de todos, cidadãos e poderes instituídos.

Povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição; é, na verdade, um fluxo comunicativo despersonalizado que se faz presente de forma legitimadora no processo democrático de governo. A característica que, notadamente, coloca a pessoa na condição de cidadão é o gozo dos direitos políticos. E, por direitos políticos, entende-se não só a capacidade de votar e ser votado (na habitual distinção entre cidadania ativa e cidadania passiva, respectivamente), mas também a de participação nos diversos segmentos de formação das decisões políticas e de controle da atuação dos governantes.

O povo só é povo em sentido jurídico (não sob o prisma sociológico, histórico, étnico, *etc.*), na lição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2006, p. 18-19),

quando pode dispor normativamente sobre si mesmo. Quando se autoqualifica juridicamente. [...] Afirmar, assim, que um povo já existe, juridicamente, é dar conta do exercício vitorioso de uma emancipação política.

Pode-se observar, consoante definições que se formam na atualidade, que o conceito de cidadão vem evoluindo e ganhando outras dimensões. Se em épocas mais remotas a cidadania possibilitava ao sujeito a mera escolha de seus governantes — diga-se de passagem, não eram todos que possuíam esse “privilégio”, estando na condição de excluídos as mulheres, os analfabetos, os negros e os que não possuísem certa condição econômica (voto censitário) —, hoje já não se contenta mais com isto. O cidadão eleitor de outrora passa à condição de cidadão participante do poder político, nas suas mais variadas vertentes, incluindo decisão e controle.

Conforme assevera Clève (1993, p. 16),

O conteúdo do termo cidadão, vamos tomá-lo em sua dimensão dialética, para identificar o sujeito, aquele ser responsável pela história que o envolve. Sujeito ativo da cena política, sujeito reivindicante ou provocador da mutação do direito. Homem envolto nas relações de força que comandam a historicidade e a natureza da política. Enfim, queremos tomar o cidadão como ser, sujeito e homem a um tempo. O cidadão é o agente reivindicante possibilitador, na linguagem de Lefort, da floração contínua de direitos novos. Trata-se de ver, então, a relação entre o cidadão (enquanto homem, ser e sujeito) e o poder público em nosso país.

A ideia principal da nova cidadania em sistemas de democracia representativa ou semidireta, como mencionado alhures, está centrada na participação do cidadão por meio do controle do poder político e da gestão administrativa, estando hoje o indivíduo na condição de corresponsável pela qualidade do serviço público prestado, uma vez que esta será a consequência das atitudes e comportamentos dos seus usuários, ou, em outros termos, do exercício ou não da cidadania.

Um dos instrumentos de que se pode valer o cidadão para promover os atos necessários à apuração de responsabilidades e à respectiva reparação dos eventuais prejuízos causados pelos administradores ao patrimônio público é o Tribunal de Contas. Além de agir de ofício, as Cortes de Contas também atuam mediante provocação. É exatamente aí que se abre espaço para o cidadão, exercendo a vigilância sobre a conduta administrativa, apresentar denúncia ao Tribunal de Contas visando à apuração e correção dos atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados pelo gestor público. Esse mecanismo de tutela do patrimônio coletivo está estampado no art. 74, § 2º, da vigente Constituição da República, o qual dispõe:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O instrumento da denúncia constitui um dos mais importantes conectores entre a ação dos tribunais de contas (Estado) e a sociedade (cidadãos), posto que permite a qualquer dos seus membros provocar o exercício do controle e a adoção das providências legais cabíveis à prevenção ou reparação de danos.

Pelo explanado, pode-se inferir que o conceito de cidadão, condizente com o paradigma do Estado Democrático de Direito, deve compreender todo o “povo-destinatário” da atuação governamental, ou, em outros termos, todos os atingidos pelas decisões (enquanto coparticipação do povo) e pelo modo da respectiva implementação (enquanto efeitos produzidos no povo). Ninguém, assim, fica legitimamente excluído. Nem os menores, nem os doentes mentais ou mesmo aqueles que perdem temporariamente os seus direitos civis.

Esta ampla inserção, necessária em nome do que se deve entender por democracia, está voltada, conforme Friedrich Müller (2000), ao objetivo de impor a igualdade de todas as pessoas com vistas à qualidade de membro do gênero humano, à dignidade da pessoa e à universalidade dos direitos fundamentais.

Nesses novos tempos, marcados pela necessidade de superação das compreensões subjacentes aos paradigmas dos estados liberal e do bem-estar social, de estado mínimo ou estado providência, respectivamente, e, ao mesmo tempo, pelo fenômeno da mundialização e da revolução das comunicações, a sociedade, livre e pluralista, se deu conta de que deve ser a protagonista do jogo político e de que precisa assumir o seu controle. Por essa razão, passou a exigir dos órgãos instituídos para exercer as modernas e complexas funções de controle que cumpram o papel que justifica a sua inserção e permanência na organização do Estado como instrumento juspolítico, ou seja, de ser o guardião dos direitos fundamentais e da democracia.

Desse modo, controle e cidadania são temas indissociáveis, tornando-se eficazes na medida em que se preserva a função essencial do Estado de prover as necessidades coletivas, o que inclui o controle realizado por meio de suas próprias instituições, e, sobretudo, em que se abrem possibilidades para o exercício do controle social, popular ou democrático.

Nesse cenário, é inegável a relevância das leis recém-introduzidas em nosso ordenamento jurídico que consagram regras de materialização do princípio da transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e do direito de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011). Isso porque não bastam instrumentos e espaços para o exercício do controle pelo cidadão, fazendo-se imprescindível dotá-lo do necessário conhecimento.

É imperioso reconhecer, por derradeiro, estar a potencialização dos resultados advindos do exercício do controle diretamente ligada à efetivação da cidadania, isto é, ao fato de que o indispensável controle externo do Estado precisa ser permanentemente nutrido pela ação legítima e constante do controle social.

IV CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de Estado Democrático de Direito não pode prescindir da legitimidade e da licitude na atuação dos agentes e órgãos do Estado, uma vez que somente esses atributos conferem-lhe-ão juridicidade plena. Não é legítimo o governo senão quando exercido em proveito dos governados, buscando realizar o bem comum. E, a essência do bem comum é, para Santo Tomás, a vida humana digna. A democracia representativa, democracia possível das sociedades modernas, tem que estar voltada para a realização deste escopo se pretende receber a qualidade de legítima.

Somente a partir da vivificação de palavras como cidadania, democracia e constitucionalismo, bem como do reconhecimento da indissociabilidade existente entre elas, poder-se-á fazer exigir o que abstratamente se proclama como direitos fundamentais capazes de viabilizar uma vida digna a todos, gerações presentes e futuras.

A democracia dos novos tempos, visto que democracia precisa ser compreendida enquanto processo dinâmico em constante transformação, e não um fim que se almeja alcançar, apresenta um novo significado, traduzido pelo reconhecimento da necessidade não só de instituições e procedimentos associados à gênese democrática do direito e da política, mas, ainda, de institucionalização do controle do poder e, principalmente, da gestão pública.

A inerente mutabilidade, indispensável à própria reprodução e preservação da sociedade moderna em que vivemos, complexa e instável, que incorpora permanentes riscos decorrentes de sua necessária e incessante transformação, demanda a compreensão da imprescindibilidade de formação democrática do Direito que deve ser instituído para fazer face às novas exigências sociais, bem como de efetivo controle do exercício da representatividade, de modo a assegurar a concretização de direitos fundamentais.

Ao cidadão cumpre inserir-se no processo decisório, seja contribuindo para a formação dos atos de governo, seja controlando a atuação do poder, para assegurar o cumprimento da finalidade para a qual a representação foi instituída — fazer pelo povo o que ele não pode fazer por si mesmo e atender, da melhor forma possível, às suas necessidades.

A constituição do interesse público no interior dos novos arranjos participativos no Brasil é, portanto, um processo inovador na sociedade brasileira e enfrenta enormes dificuldades, especialmente no que tange ao fato de que tais processos são permeados por uma inafastável tensão. Entretanto, cabe lembrar que é precisamente da tensão que a esfera pública de discussão retira sua força, representando um avanço democrático na mesma medida em que se publiciza o conflito e se oferece espaço para que ele seja tratado de forma legítima.

Por fim, não é demais frisar que a mera institucionalização de espaços e mecanismos para o exercício da cidadania — mais precisamente, do controle social da administração pública — mostra-se insuficiente para garantir sua efetividade, a qual depende das relações entre Estado e sociedade, no interior das quais deve ser assegurada, fundamentalmente, politização, qualificação e organização da sociedade civil.

O povo deve ser educado para a cidadania, tomando consciência de que seu destino e das futuras gerações depende também de sua atuação na vida política. A participação política é essencial ao processo educativo de todo ser humano, sem o que, de nada adianta a disponibilização de instrumentos como forma de se resguardar direitos fundamentais. Participação popular passa a ser a palavra-chave (mas uma participação consciente), incluídas aí tanto as formas de decisão quanto de controle das políticas implementadas, ou que serão objeto de deliberação, na qual possa ser sustentada uma proposta de efetiva democratização.

É imprescindível, ainda, que ocorram mudanças nos valores que condicionam o comportamento dos indivíduos em suas relações cotidianas, sendo necessário admitir o caminho estabelecido por Foucault, segundo o qual o poder deve ser captado em suas extremidades, nas quais ele se torna capilar, ou seja, nas microrrelações cotidianas.

Nas palavras de Foucault (1992), “nada mudará a sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo e ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados”.

Por essa razão, a evolução democrática constitui um processo lento, pois implica a modificação de traços culturais de uma sociedade que, no caso brasileiro, é fortemente marcada pela experiência autoritária da exclusão e do privilégio. Apesar de tudo, existe esperança, pois esse processo evolutivo já está em curso, manifestando seus avanços no nosso ordenamento jurídico, o qual inclui a previsão de direitos e mecanismos para o exercício da cidadania.

Sendo o controle da administração pública um direito fundamental do cidadão, decorrência do reconhecimento da soberania popular, e havendo institucionalização, por meio de normas constitucionais e legais, de instrumentos para o efetivo exercício do controle, a exemplo dos tribunais de contas, resta apenas que as pessoas saiam de uma cômoda inércia — talvez já nem tão cômoda mais, dadas as precárias condições de vida suportadas pela maioria da população — e passem a desempenhar a sua cidadania, assumindo as responsabilidades que lhe cabem enquanto membros de uma sociedade. A maior garantia do processo democrático chama-se cidadania, uma cidadania viva e atuante.

Associada ao controle externo de responsabilidade das cortes de contas, a cidadania, que encontra terreno fértil nos fóruns do controle social, será capaz de minimizar os défices da representação política, não permitindo se desvie o poder das inafastáveis balizas de legalidade e legitimidade.

Por todo o exposto, não se pode deixar de reconhecer, pois, que a forma como se relacionam controle externo, controle social e cidadania, notadamente quanto à prática compartilhada do controle, é decisiva para o fortalecimento do projeto democrático e para a efetivação dos direitos fundamentais permanentemente (re) definidos em face do surgimento de diferentes demandas advindas das relações travadas no âmbito das complexas sociedades do novo milênio.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRITO, Carlos Ayres de. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CLÉVE, Clémerson Mérlin. *Temas de direito constitucional e de teoria do Estado*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. “O paradoxo da soberania popular — O reentrar da exclusão na inclusão.” In: *Colóquio Internacional Redes de Inclusão: A*

construção social da autoridade, México, jul. 1997. Belo Horizonte: Cursos de Pós-Graduação em Direito, 1998, v. 2.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In: *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MOUFFE, Chantal. “Globalização e Cidadania Democrática.” Conferência realizada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 19 mar. 2001.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

Abstract: The reflection upon the link between external control, social control and citizenship becomes urgent when considering the security and strengthening of the democratic process and the fulfillment of fundamental rights. Within the so-called checks and balances system, the control function plays an important role, being essential that institutions and civil society make every effort for the fulfillment of fundamental rights, understood as a densification of the principles of liberty and equality. The relevance of the attributions of the Audit Court makes the discussion about what would be its contribution to securing these rights fundamental, while a constitutional institution of external control, targeted at assuring an effective and regular management of the public resources, in order to guarantee the right of all citizens to a fair government, that meets their needs and interests as well as the generations that will succeed. On the other hand, the effective civic participation in the democratic governmental process, not only through the mechanisms of direct action, but mainly through the control of public administration, is an important factor to guarantee that the administration does not deviate from its ultimate goal - the achievement of the collective interest. Democracy and citizenship, thus, are issues that cannot be separated and should evolve simultaneously, as a condition for each other's existence. The greater is the effectiveness due to the set of citizenship attributes, the greater will be the degree of democratic achievement. The guarantee of procedural conditions for the exercise by citizens of their public and private autonomy, taking into consideration the co-originality and interdependence between them, must be the basis for the discussions.

Keywords: External control. Social control. Citizenship. Democracy. Audit Court.

European Ombudsman: uma abertura à participação social comunitária

Gustavo Costa Nassif

Diretor da Escola de Contas e Capacitação
Prof. Pedro Aleixo — TCE/MG. Doutor
e Mestre em Direito Público pela PUC
Minas. Professor de Ciência Política
e Teoria Geral do Estado do Centro
Universitário Newton Paiva.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo introduzir o debate acerca da possibilidade de legitimação do *Ombudsman* na esfera internacional. O instituto vem se consolidando como mais um importante instrumento jurídico de proteção dos Direitos Humanos, sendo imperioso ressaltar a experiência do *European Ombudsman* para a construção de uma comunidade internacional harmônica e protetora do indivíduo, sujeito primeiro e último do Direito Internacional.

A Europa compreendeu que a criação de um *Ombudsman* para a Comunidade Europeia, que tivesse por competência a investigação de atos de má administração, poderia aproximar o cidadão europeu do bloco e, por consequência, conferiria uma maior efetividade aos direitos fundamentais.

O instituto representa a “voicificação” do indivíduo na estrutura estatal concretizando a participação do indivíduo na “vida” do Estado. O motivo para a criação do *European Ombudsman* era a percepção de que isso fortaleceria a confiança dos cidadãos nos mecanismos institucionais da União Europeia.

Os 16 artigos em vigência do Estatuto do *European Ombudsman* delineiam a função, as prerrogativas e a forma de atuação do órgão, institucionalizado pelo Tratado de Maastrich, sendo imperiosa a apreciação de suas disposições, com a finalidade de compreender a atuação do órgão no âmbito da União Europeia.

Palavras-chave: *European Ombudsman*. Abertura. Participação social. Democracia

1 INTRODUÇÃO

O processo inaugural de integração adotado em virtude do Tratado Maastricht, bem como as decisões sobre a cooperação política da União Europeia, foi objeto de acalorados debates sobre a transparência e funcionamento do Conselho e da Comissão Europeia. Ficou deliberado, na ocasião, que o processo de integração comunitária e o alargamento da União Europeia só obteriam sucesso se tivessem o apoio efetivo dos cidadãos europeus. Neste contexto, decidiu-se em Maastricht pela criação do *European Ombudsman*.

O *European Ombudsman*, a Comissão de Petições do Parlamento e o Sistema Judicial da Comunidade Europeia, constituem um amplo espectro que garantem a participação dos cidadãos na vida cotidiana do bloco comunitário.

Destarte, o novel instituto do *Ombudsman*, na esfera internacional, se consolidou como mais um importante instrumento jurídico de proteção dos Direitos Humanos, sendo imperioso ressaltar a sua experiência para a construção de uma comunidade internacional harmônica e protetora do indivíduo, sujeito primeiro e último do Direito Internacional.

2 EUROPEAN OMBUDSMAN

A reconstrução dogmática do *European Ombudsman* perpassa pelas considerações do político britânico Sir Derek Walker-Smith, realizadas em 1978¹, que, ao reconhecer a ascensão do direito comunitário² como regulador da vida dos cidadãos europeus, vislumbrou, pois, a necessidade de um melhor resguardo institucional, principalmente dos direitos econômico-culturais.

Embora estivesse satisfeito com a proteção dada pela Convenção Europeia de Direitos Humanos aos direitos civis e políticos, ele compreendeu que a criação de um *Ombudsman* da Comunidade Europeia, que tivesse por competência a investigação de atos de má administração, poderia aproximar o indivíduo europeu³ do bloco e, por consequência, conferiria uma maior efetividade aos direitos fundamentais.

¹ WALKER SMITH, Derek Sir. *The case for a European Ombudsman*. Londres: European Conservative Group, 2008.

² O enfoque do Direito Internacional e do Direito Comunitário começa a se centrar no enfoque da garantia dos direitos fundamentais como conquista universal da humanidade (SOUZA CRUZ, 2003, p. 474)

³ Ressalte-se, por oportuno, que ainda não é possível mencionar cidadão europeu, uma vez que esse *status* só foi alcançado pelo Tratado de Maastricht, em 1992.

Em 1979, sob os auspícios dessas compreensões, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução que tinha por escopo a instituição de um Comissário para a Administração, sendo sugerido, no preâmbulo do instrumento normativo, que o órgão fosse independente e extrajudicial como o *Ombudsman*, com atribuições que permitissem maior flexibilidade e eficácia no controle do executivo, garantindo que a lei fosse aplicada com justiça e de modo a proteger o indivíduo.⁴

Contudo, essa resolução foi “recusada” tanto pela Comissão Europeia quanto pelo novo parlamento eleito. A efetiva criação desse instituto somente se deu com o Tratado de Maastricht, de 1992 (GAMMELTOFT-HÁNSEN, 2005, p. 13). Este tratado, no que concerne às questões do *European Ombudsman*, foi influenciado, principalmente, pelas propostas apresentadas pela Espanha e Dinamarca.

2.1 A proposta espanhola

A proposta espanhola apresentada na Conferência Intergovernamental de União Política (IGC – PU) sofreu forte influência de dois aspectos: a abordagem política do processo de integração defendido arduamente pelo primeiro ministro espanhol, Felipe González, e a formatação legal do *Ombudsman* (Defensor Del Pueblo) na Constituição espanhola de 1978.

Na visão de González, o processo de integração europeu deveria permear o fortalecimento da relação dos indivíduos com o bloco, conferindo-lhes verdadeiro *status* de cidadãos europeus. Nesse sentido, em uma carta datada de 4 de maio de 1990, dirigida ao presidente em exercício do Conselho Europeu — o primeiro-ministro irlandês —, o Chefe de Estado espanhol defendeu abertamente a criação de uma cidadania comum europeia⁵, criando assim um vínculo jurídico entre os indivíduos e a Comunidade. Nestes termos, além da cidadania do Estado de origem, cada indivíduo também alcançaria o *status* de cidadão europeu.

A inserção do indivíduo como efetivo partícipe da construção da organização europeia era inevitável e fundamental, sendo imprescindível a transcendência da concepção de supranacionalidade. Seria necessário, portanto, para a evolução do bloco, que a supranacionalidade fosse suplantada pela ideia de “interculturalidade”. Em outras palavras, a criação de uma cidadania comum retiraria a visão de que o organismo era composto por diversas nações e passaria a vislumbrar uma

⁴ DAVIS, ROY W. Quasi-judicial review: The European Ombudsman as an alternative to the European courts. *Web Journal of Current Legal Issues*. University of Duham. Disponível em: <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/davis1.html>>. Acesso em: 18 set. 2009.

⁵ GONZÁLEZ, Carlos Moreiro. The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

organização com uma diversidade cultural e com uma forte identidade, qual seja, a cidadania europeia.

Com isso, o bloco se fortaleceria na medida de uma identidade comum entre os povos europeus. Assim, espanhóis, britânicos, alemães, franceses, *etc.* reconhecer-se-iam como iguais. Além disso, os atos organizacionais seriam conferidos de maior legitimidade, pois estariam por alcançar não só os Estados europeus, mas todo o povo europeu.

Com o reconhecimento de uma cidadania europeia, haveria a necessidade de se construir mecanismos “constitucionais” de proteção aos direitos do cidadão, devendo o bloco instituir organismos capazes de viabilizar e proteger esses direitos.

Nessa esteira, na visão espanhola, o *European Ombudsman* seria um órgão indispensável na nova formatação da União, haja vista ser ele reconhecido como ingrediente indissociável do constitucionalismo contemporâneo. Isso porque o instituto representa a “**voicificação**” do indivíduo na estrutura estatal, ou seja, ele concretiza a participação do indivíduo na “vida” do Estado, dando-lhe voz. Outro motivo para a criação do *European Ombudsman* era a percepção de que isso fortaleceria a confiança dos cidadãos nos mecanismos institucionais da União Europeia. Ao perceberem a existência e a proliferação de institutos com vocação democrática, os cidadãos absorveriam, com maior naturalidade, as decisões do bloco.

No aspecto pragmático, a proposta espanhola apresentou uma conceituação legal do *European Ombudsman*, estabelecendo-o como corpo constitucional, independente em duas frentes: na fiscalização da atividade administrativa e na defesa dos Direitos Fundamentais. Nesse sentido, o art. 9º da proposta permitia um monitoramento subsidiário dos atos de “má administração”, excetuando os atos judiciais e os de “chefia de Estado”.⁶ Essa limitação dos atos do *European Ombudsman* era considerada legítima e visava justamente garantir uma independência das funções estatais. Ainda, o *European Ombudsman* teria competência para atuar em reclamações de inconstitucionalidade dos atos dos órgãos do bloco por infringirem direitos fundamentais.

As reclamações, contudo, deveriam versar sobre direito individualmente reconhecido, isto é, a atuação do *European Ombudsman* não poderia abarcar direitos difusos que não pudessem ser individualizados com clareza. Isso significava que a reclamação não poderia ganhar contornos genéricos, apontando, por exemplo,

⁶ *Ibidem supra.*

que determinada ação do órgão ocasionou uma violação ao direito à educação, por exemplo, sem identificar os sujeitos que foram atingidos pela medida.

Essa característica buscava enfatizar a condição do *European Ombudsman* como instrumento do cidadão, deixando a tutela dos direitos difusos, de interesse da sociedade, a cargo dos demais órgãos do bloco, como por exemplo, o Comitê de Petições.

Apesar dos diversos pontos positivos da proposta espanhola, ela detinha alguns aspectos que apontavam a probabilidade de fracasso. Segundo Carlos Moreira González (2005), o improvável êxito dar-se-ia por três razões preponderantes. A primeira seria a inexistência de uma divisão democrática de poderes (como em um Estado) no âmbito da Comunidade Europeia, afastando o *European Ombudsman* do seu *habitat* natural. O instituto que teve o seu nascimento formatado como espaço de interlocução entre Estado/cidadão teria a sua atuação esvaziada, uma vez que não existia um Estado propriamente dito que viabilizasse o diálogo. A segunda razão para a provável ineficiência do órgão seria a inexistência de direitos fundamentais administrativos que tornassem justificável a criação de um instituto constitucional.

Apesar do reconhecimento dos direitos humanos na Europa, não havia nenhum instrumento regional que conferisse direito aos cidadãos de uma boa administração no âmbito da União Europeia. O bloco, diante sua natureza supranacional, não previa o funcionamento de órgãos a serviço dos cidadãos europeus. Por fim, aduz González que etc espanhola acarretaria o fracasso inevitável do instituto, uma vez que as decisões da União Europeia não interfeririam de forma direta na vida dos cidadãos europeus. Assim, um instituto que, na sua tradição constitucional, tinha por atribuição apreciar e debater as condutas do Estado, acarretando conseqüências na vida dos cidadãos, não alcançaria êxito no âmbito supranacional, por se ater às questões interestatais.

As razões de González poderiam ser apropriadas para aquela ocasião. Mais de duas décadas após, verifica-se que a proposta espanhola estava à frente de seu tempo. Isso quer dizer que seu texto absorveu conteúdos importantes de uma nova ideia democrática. Ao assumir abertamente a noção de cosmopolitismo, soberania compartilhada, cooperação e solidariedade europeia, vislumbrou-se com a instituição de um *European Ombudsman*, também atuando em defesa dos direitos humanos, aqueles interculturalmente compreendidos, que haveria uma maior legitimidade das decisões da União Europeia.

Para suprir as supostas deformações propositivas, a Espanha apresentou, em fevereiro de 1991, durante a *Intergovernmental Conference on Political Union*, um

texto de cidadania europeia no qual apontou, com maiores detalhes, os aspectos legais e operacionais do *European Ombudsman*.

O texto apresentava como norma imperativa à União Europeia e aos seus membros o respeito aos direitos fundamentais reconhecidos nas tradições constitucionais e na Convenção Europeia de Proteção aos Direitos Humanos. Com isso, tentava solucionar o problema da falta de documentos que permitissem a atuação do *European Ombudsman*. Além disso, esta proposição concatenava as competências atribuídas ao instituto pela proposta espanhola. Consoante esta, o órgão teria a atribuição de monitorar o respeito aos direitos fundamentais com base em atos administrativos da Comunidade. Ainda, pretendia-se garantir aos “não cidadãos” o direito de recorrer ao *European Ombudsman*.⁷

Para melhor se compreender a proposta espanhola no que concerne à atuação do *European Ombudsman*, é mister colacionar seu art. 9º:

Em cada Estado-Membro um Mediador deverá ser nomeado com a tarefa de ajudar os cidadãos da União na defesa dos direitos que lhes são conferidos pelo presente Tratado em face das autoridades administrativas e para serem invocados perante os órgãos judiciais, em defesa própria ou em defesa de terceiros. Os mediadores, igualmente, terão a tarefa de pôr à disposição os cidadãos da União informações claras e completas sobre seus direitos e os meios de concretizá-los. Os mediadores devem apresentar um relatório anual ao Parlamento Europeu Parlamento.⁸ (tradução nossa)

González (2005), em apreciação a esse artigo, aponta que, da leitura das disposições, pode-se chegar a três conclusões distintas acerca das pretensões espanholas: a primeira, de que a Espanha desejou a criação de mediadores em cada Estado-membro, sendo eles vinculados politicamente ao Parlamento Europeu e com atribuição de apresentar um relatório anual ao órgão. Outra possibilidade seria a de existência de um órgão específico, que poderia ser independente ou vinculado ao Parlamento. Por fim, poder-se-ia compreender que a proposição era de criação de um *European Ombudsman* que teria o condão de fortalecer a atuação dos “mediadores” no âmbito interno dos Estados.

⁷ GONZÁLEZ, Carlos Moreiro. The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

⁸ In each Member State a Mediator shall be appointed whose task shall be to assist the citizens of the Union in the defence of the rights conferred upon them by this Treaty before the administrative authorities of the Union and its Member States and to invoke such rights before judicial bodies, on his own account or in support of the persons concerned. The Mediators shall likewise have the task of making available to the citizens of the Union clear and complete information concerning their rights and the means of enforcing them. The Mediators shall submit an annual report to the European Parliament.

Contudo, a proposta espanhola foi rejeitada pelo Parlamento Europeu e pela Comissão, sob o fundamento de que o órgão, pelo formato proposto, acabaria por suplantando a atuação do Comitê de Petições que teria, na visão do Parlamento, funções demasiadamente parecidas com a de um *Ombudsman*. Apesar disso, ela foi de suma importância para a construção do órgão. A Espanha ressaltou a relevância do instituto do *Ombudsman*, defendeu a ideia de uma cidadania europeia a ser incorporada ao bloco e a construção intersubjetiva dos direitos humanos.

2.2 A proposta da Dinamarca

A tradição dos países nórdicos na implementação do *Ombudsman* em seus sistemas internos levou a Dinamarca a promover debates sobre o tema no bloco europeu. Desde meados dos anos 70, parlamentares dinamarqueses, que compunham o Parlamento Europeu, com apoio dos colegas britânicos, promoveram debates acerca da plausibilidade de adoção de um *Ombudsman* supranacional⁹.

Durante a Conferência Intergovernamental de 1985, o governo do país nórdico apresentou uma proposta concreta de construção do *European Ombudsman*, que seria regulamentado de forma simples e estaria vinculado ao Parlamento. Em razão da proposta ter sido apresentada de forma relativamente tardia e pelo total desinteresse da maioria dos demais Estados-membros, o intento acabou por não ser aprovado.

Mostrando ter aprendido com o erro, a Dinamarca introduziu o discurso sobre a necessidade de um *European Ombudsman* no início das negociações para a Conferência Intergovernamental de 1991. Na ocasião foi apresentada uma proposta de introdução do órgão na Comunidade Europeia. O texto sugerido foi incluído sem alterações no relatório submetido como proposição para o Tratado de Maastricht.¹⁰

A proposta apresentada indicava que o *Ombudsman* deveria ser escolhido pelo Parlamento Europeu para cumprir um mandato que perduraria por uma legislatura. Assim, a cada eleição, o Parlamento deveria indicar um novo *Ombudsman*, sendo permitida uma única recondução.

Por sua vez, uma eventual “demissão” apenas poderia ocorrer em duas hipóteses: o não cumprimento de forma satisfatória das atribuições a ele conferidas ou se incorresse em má conduta. Visando garantir uma maior autonomia do instituto, previu-se que

⁹ BIERING, Peter. The Danish proposal to The Intergovernmental Conference On Political Union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

¹⁰ *Ibidem*.

a eventual dispensa deveria ocorrer perante o Tribunal de Justiça Europeu, mediante requerimento do Parlamento. Note-se que ao *Ombudsman* foi conferida a garantia de um procedimento mais rígido para a sua exoneração compulsória, estabelecendo dois requisitos interdependentes: o requerimento do Parlamento e a aprovação do Tribunal.

A demonstração suplementar da necessidade de se garantir a independência do *European Ombudsman* estava contida no art. 140 C da proposta, expressando sua autonomia no exercício de suas funções sem nenhum tipo de subordinação a autoridade (ou órgão) durante a sua atuação.

Além disso, para bom desempenho do ofício, não lhe seria facultado conciliar a sua atividade com qualquer outra, ainda que de forma honorífica. Exigiu-se, assim, que o escolhido para o cargo levasse consigo a obrigação de se dedicar exclusivamente ao mandato.

No âmbito das competências do *European Ombudsman*, o texto indicava que era atribuição do cargo receber reclamações concernentes às disfunções administrativas no âmbito das instituições. Nessa perspectiva, sua atuação se restringiria a questões estritamente relacionadas à qualidade da gestão dos órgãos da Comunidade Europeia.

Com efeito, verifica-se que a proposta dinamarquesa é mais restrita que a apresentada pela Espanha, que pretendia estender a competência do *European Ombudsman* e inseri-lo, definitivamente, como um instituto protetor dos direitos humanos. Essa foi uma forma alternativa para absorção da proposta, especialmente por não ameaçar o Comitê de Petições. Entretanto, ressaltam-se os prejuízos dessa proposta aos cidadãos europeus, haja vista que o papel de permissividade de participação social exercido pelo *European Ombudsman* foi limitado.

Destaca-se, ainda, a definição de quais os legitimados estariam aptos a recorrerem ao instituto. Segundo consta no art. 140 A, qualquer pessoa física ou jurídica, domiciliada em qualquer Estado-membro, poderia apresentar uma denúncia. Ora, a permissividade de reclamação por parte de pessoas jurídicas e de não cidadãos representa um alcance maior da sua atuação, açambarcando de forma completa todos os que são afetados diretamente pelas ações dos órgãos que compõem a União Europeia.

Para alcançar um deslinde satisfatório da reclamação apresentada, o *European Ombudsman* deveria abrir um inquérito para apurar os fatos narrados pelo

reclamante. A instrução processual deveria ser feita com base nas informações contidas na queixa e por investigações de iniciativa própria do *European Ombudsman*. Essa possibilidade de autoiniciativa permitia ao instituto uma maior dinamicidade na sua atuação, não ficando restrito às informações indicadas pelo denunciante ou órgão denunciado.

Além da atribuição de receber uma reclamação, de investigar a veracidade dos fatos e apresentar uma solução plausível, seria incumbência do *European Ombudsman* a submissão de relatórios anuais ao Parlamento, indicando as suas ações, as soluções alcançadas e em que medida foram adotadas pelos órgãos “denunciados”. Ainda, para a consecução perfeita de suas atribuições, seria permitida ao *European Ombudsman* a nomeação de um “secretário”, que teria a função de auxiliá-lo no seu trabalho.

A proposta dinamarquesa, outrossim, apresentou implicitamente um ponto assaz relevante, que seria a não politização do órgão. A leitura atenta do texto nos permite aferir que havia a clara intenção de que o *European Ombudsman* fosse alguém que apresentasse conhecimento específico sobre a área, não devendo o cargo ser assumido por um político, ainda que com boas qualificações técnicas¹¹.

A inserção do *Ombudsman* no sistema europeu ganhou o apoio especial de dois Estados-membros, a Espanha e a Inglaterra. A primeira, como já mencionado, apresentou uma proposta alternativa de implementação do órgão, entendendo ser essencial a criação de mecanismos efetivos de proteção dos direitos humanos no âmbito da Comunidade Europeia.

O Reino Unido estava mais preocupado em restringir os poderes da Comissão Europeia. Por isso a proposta de inclusão de um *Ombudsman* era muito bem recepcionada pelos britânicos. Nesse sentido, a proposta dinamarquesa era concebida como uma oportunidade de se estabelecer um órgão adicional, exercendo função de controle perante a Comissão¹².

Nesse contexto, não se percebia muito entusiasmo do Parlamento Europeu acerca da adoção do *European Ombudsman*, sendo este o tema de maior negociação

¹¹ Essa assertiva fica ainda mais evidente quando da escolha do primeiro *Ombudsman* Europeu. Nessa ocasião, a Dinamarca se opôs ativamente à indicação do alemão Siegbert Albert para a ocupação do cargo, com o fundamento de que, não obstante a sua qualificação, ele era um político, e não um especialista no assunto. Esse foi um posicionamento exitoso, pois o primeiro a ocupar o cargo acabou por ser o finlandês Jacob Soderman, que já ocupara a função em seu país.

¹² The UK had itself submitted a proposal concerning individual economic responsibility for the Commission's Directorates-General, and the Danish proposal was seen as welcome opportunity to establish an additional body to exercise control over the Commission.

durante a Conferência Intergovernamental. O Parlamento acreditava que o novel instituto poderia tirar a atenção dos comitês temáticos, precipuamente, o de Petições, que se via extremamente ameaçado com a criação do órgão. Ademais, o poder inquisitorial do órgão poderia ocasionar certa dependência do Parlamento ao *European Ombudsman*, que poderia incomodar o Órgão Legislativo.¹³

Após intenso debate, a proposta dinamarquesa foi aceita e incluída no Tratado de Maastricht, que inseriu o *European Ombudsman* como órgão da nova sistemática da União Europeia.

3 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO OMBUDSMAN EUROPEU

O Tratado de Maastricht começou a vigorar em julho de 1993, após reunidas as ratificações exigidas, passando a ser forçosa a implementação do novo órgão: o *European Ombudsman*.

Após a assinatura do Tratado (07/02/1992), e antes de sua entrada em vigor, o Parlamento Europeu instalou uma comissão especial de procedimentos internos e métodos de trabalho com a função de elaborar um estatuto para o novo órgão. Entretanto, uma dúvida, precisava ser sanada: se os estudos poderiam se iniciar antes da sua entrada em vigor, mas tal questão foi resolvida.¹⁴

Diante dessa perspectiva, em março de 1992, foi autorizada a instauração de uma comissão encarregada de construir um estatuto para o *European Ombudsman*. Essa Comissão seria de responsabilidade do Comitê de Assuntos Institucionais que deveria apreciar os apontamentos realizados pelos Comitês de Petições e de Liberdades Civis.¹⁵

Insta destacar a importância deste relatório na história do Parlamento Europeu, pois se tratou do primeiro ato genuíno exercido por aquele órgão legislativo. A votação ocorreu em 17 de dezembro de 1992¹⁶. A aprovação do relatório preliminar por quase

¹³ BIERING, Peter. The Danish proposal to the intergovernmental conference on political union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

¹⁴ Na opinião do Antonio Tizzano's "O Parlamento pode, do ponto de vista das regras gerais e à luz das práticas relevantes, discutir e aprovar (em qualquer estágio) um documento sobre o estatuto e obrigações funcionais do *Ombudsman* [...] desde que a decisão final seja formalmente adotada imediatamente após a entrada em vigor do novo Tratado. Não há obstáculo legal para a adoção de tais documentos" (tradução nossa) (PERILLO, Ezio. Drafting the statute. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005).

¹⁵ Para tanto, como relatora e representando o *Committee on Institutional Affairs*, foi nomeada a Sra. Rosy Bindi, sendo, ainda, o grupo composto por Antoni Gutiérrez Díaz (*Committee on Petitions*) e Juan de Dios Ramírez Heredia (*Committee on Civil Liberties*).

¹⁶ "Ms. Bindi declared in plenary, in the wake of her success, that the vote in question had been na historic one,

unanimidade — com apenas um voto contrário e duas abstenções — indicou que o Parlamento já havia amadurecido a ideia de implantação do *European Ombudsman* e não mais o encarava como um órgão que poderia suprimir a atuação do Comitê de Petições.

Após ter passado pelo Parlamento Europeu, o relatório ainda precisava ser apreciado pela Comissão e pelo Conselho Europeu, que deveriam fazer apontamentos, emendas e retorná-lo para aprovação final. Os debates na comissão iniciaram em fevereiro de 1993 com a nova visão de que o *European Ombudsman* seria um dos mais importantes elementos da cidadania europeia e vital mecanismo de fortalecimento do controle democrático. Nesse desiderato, havia duas preocupações precípuas do órgão na consolidação do texto aprovado no Parlamento: a primeira era garantir a completa independência do *European Ombudsman*, principalmente em relação à supervisão do Parlamento; a segunda, o acesso irrestrito a informações, documentos e oitiva de funcionários quando solicitados pelo *European Ombudsman*.¹⁷

Para o Conselho, as principais preocupações foram debater sobre o segredo e a confidencialidade dos documentos e informações colhidas pelo *European Ombudsman* durante as suas “investigações”. Indagou-se, ainda, sobre quais os atos das autoridades dos Estados-membros deveriam permanecer fora da competência do novo órgão.

Finalmente, em 9 de março de 1994, dois anos após o início dos trabalhos de discussão do documento, depois de inúmeras negociações com o Conselho e a Comissão e, de várias emendas ao texto inicial, o Estatuto do *European Ombudsman* foi adotado em decisão final do Parlamento Europeu.

4 O ESTATUTO DO OMBUDSMAN EUROPEU

Os 16 artigos em vigência do Estatuto do *European Ombudsman* delineiam a função, as prerrogativas e a forma de atuação do órgão, institucionalizado pelo Tratado de Maastrich, sendo imperiosa a apreciação de suas disposições, com a finalidade de compreender a atuação do órgão no âmbito da União Europeia.

O primeiro aspecto merecedor de nota é a completa submissão do órgão aos tratados, que regem a Comunidade Europeia. Portanto, a sua atuação deve ser

as it had resulted in the Members of the European Parliament adopting “Parliament’s first genuine legislative act [...] (thus exercising) a primary (legislative) competence” in comparison with that traditionally reserved for the members of the Council. (In: PERILLO, Ezio. Drafting the statute. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

¹⁷ *Ibidem*.

regida não somente pelas normas específicas que regulamentam o órgão, mas também em total consonância com as regras vigentes no bloco. Ainda, no art. 1º, há uma limitação das suas ações em questões que estejam sob a apreciação dos órgãos judiciais ou em questionar os fundamentos expostos em suas decisões. A independência do *European Ombudsman* tão calorosamente defendida durante a formação do Estatuto, não se encontra vergastada por esta restrição; ao revés, reforça a sua função não jurisdicional e o posiciona como um órgão de funções próprias.

A impossibilidade de apreciação das decisões jurisdicionais é reafirmada em todos os pontos possíveis do estatuto, buscando apontar incontestavelmente que o seu funcionamento não pode interferir nas atividades próprias dos tribunais.

No que concerne à competência do *European Ombudsman*, o estatuto — justamente pela adoção da proposta dinamarquesa — circunda a atuação nos casos de má administração ocorrida nos órgãos e instituições da Comunidade, ressalvados os acontecimentos perpetrados no âmbito do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância.

A competência, além de limitada, possui um problema relativo à terminologia *má administração*, que consubstancia em expressão jurídica indeterminada. Em outras palavras, não é possível realizar uma compreensão apriorística do que seja uma boa administração e, então, se fazer uma antítese do que seja má administração.

Um órgão que não possuísse um parâmetro de atuação, conferindo a si poderes interpretativos absolutos, poderia acabar atuando de uma forma ditatorial. É o que apresenta Soderman, ao discorrer sobre o conceito de má administração:

Caso esses limites não existam, as instituições não teriam discricionariedade, mas poderes arbitrários e poderiam atuar de forma ditatorial. Isso não poderia ocorrer em uma sociedade onde a regra é a prevalência do direito, como na União Europeia.¹⁸ (SODERMAN, 2005, tradução nossa).

Para não incorrer em uma margem excessiva de discricionariedade, no relatório anual de 1996, foi apontada a necessidade de conceituar o termo *má administração*, sendo encorajado a fazê-lo no relatório anual seguinte. Mesmo não sendo uma tarefa fácil, foi apresentado no relatório anual o que se entendia

¹⁸ SODERMAN, Jacob. The Early Years. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005. "If such boundaries did not exist, the institutions would not have discretion, but arbitrary powers, and could act in a dictatorial way. This should not happen in a society where the rule of law prevails, as in the European Union".

por má administração, *in verbis*: “Má administração ocorre quando um órgão público falha em sua atuação de acordo com a regra ou princípio no qual esteja vinculado” (SODERMAN, 2005)

Não obstante essa conceituação tenha delimitado uma diretriz para atuação do *European Ombudsman*, ainda era dificultoso o exercício da sua competência, tendo em vista que nem os cidadãos nem os serventuários conheciam expressamente as condutas vedadas. Tal conceito estava muito distante de um sentido que pudesse se tornar um *standard* referencial para a atuação de todos os envolvidos. Nesse diapasão, mostrou-se extremamente necessária a formulação de um código de boa conduta. Isso porque, conforme afirma Soderman:

há duas formas essenciais de informar os cidadãos e serventuários o que significa realmente práticas de boa ou má administração. A primeira são as decisões do *Ombudsman* em cada caso durante as investigações e a publicação dos resultados. A segunda é a aprovação e publicação de uma lei ou um código de boa conduta administrativa, que já existe na maioria dos Estados-membros. Os dois métodos, por óbvio, não se excluem¹⁹ (SODERMAN, 2005, tradução nossa).

Diante desse cenário, o Deputado Roy Perry apresentou, em seu relatório referente às atividades de 1996-1997, a necessidade de clarear os padrões de serviços para os cidadãos. Em seguida, o *European Ombudsman* elaborou um texto e o apresentou ao Parlamento, que o aprovou com algumas modificações introduzidas pelo relator da Comissão de Petições. Desta feita, em setembro de 2001, passou a vigorar na Comunidade Europeia um “Código de Boa Conduta Administrativa”, que deveria nortear as instituições e órgãos do bloco em suas condutas.

O estatuto prevê, também, que as queixas podem ser apresentadas por cidadãos europeus ou estrangeiros com domicílio em qualquer dos Estados-membros. O texto confere legitimidade ativa a pessoa jurídica com sede na Comunidade Europeia. Essa permissibilidade é muito salutar, na medida em que amplia o espaço de participação dos atores sociais que, em regra, não podem se manifestar no cenário internacional, senão por intermédio de um Estado.

Mesmo podendo requerer a confidencialidade, a queixa possui como requisitos de admissibilidade a identificação perfeita do queixoso e dos fatos que ensejaram a

¹⁹ “There are essentially two ways to inform citizens and civil servants of what good or bad administration really means in practice. The first is for the Ombudsman to decide on a case-by-case basis during investigations and publish the results. The second is to adopt and publish a law or code of good administrative behaviour, which by now exists in most of the Member States. The two methods are of course not mutually exclusive.”

insatisfação. Isso porque o *European Ombudsman* tem função de investigar a disfunção da prestação individualizada, não sendo um instrumento para questionamentos genéricos e anônimos, embora, não exclua a sua autoatuação.

Ainda, impôs-se um prazo decadencial para propositura da manifestação, apresentada pelo queixoso, de dois anos contados do conhecimento dos fatos que justificaram a reclamação. Oferecida a queixa, entretanto, não ocorre a interrupção dos prazos para interposição de recursos judiciais ou administrativos. Ademais, há a aplicação do esgotamento dos recursos internos em casos envolvendo relações de trabalho no âmbito das instituições e organismos comunitários. A investigação também pode se dar de ofício quando o *European Ombudsman* tomar conhecimento de uma prática no âmbito dos órgãos a qual se enquadre na concepção de má administração.

Ao Provedor de Justiça Europeu, como também é chamado, é permitida a solicitação de quaisquer documentos às instituições e órgãos comunitários, podendo, outrossim, ceder a documentação, que compreender relevante, ao queixoso ou a terceiro interessado. A disposição correspondente ao narrado anteriormente decorre do direito à informação, pedra angular de uma organização eminentemente democrática, como é o caso da União Europeia.

Entretanto, quando os documentos solicitados aos órgãos provierem dos Estados-membros e detiverem um *status* de *informações de segurança*, somente poderão ser repassados com informação prévia do Estado. Além disso, fica vedada ao provedor a publicação de tais dados, devendo ser utilizados tão somente para concluir as investigações. É mister destacar que quando as informações forem diretamente solicitadas aos Estados-membros, por intermédio das representações permanentes, é facultada a negativa à solicitação, se a informação, por força normativa, possuir caráter sigiloso.

Ainda, destaque-se que, ocorrendo a negativa injustificada na prestação das informações, o provedor poderá informar o fato ao Parlamento Europeu, solicitando a adoção de medidas para corrigir o fato desviante.

Em posse das informações e, uma vez detectada a existência de má administração, o provedor entrará em contato com a instituição investigada, apresentarlhe-á o resultado das investigações e, sempre que possível, indicará, mediante recomendação, um projeto que permita a correção da disfunção. Feito isto, a instituição terá um prazo de três meses para apresentar ao órgão de controle um relatório circunstanciado. Após, será encaminhado ao Parlamento Europeu, com cópia à instituição investigada, um relatório no qual poderá conter

recomendações para a solução definitiva do problema. Deverá, ainda, informar ao cidadão queixoso a resposta acerca dos resultados da investigação.

Caso o conteúdo da queixa e a documentação colhida sugiram a existência de prática criminalmente punível, deve o Provedor de Justiça informar à autoridade competente sobre os fatos. Da mesma forma, caso vislumbre a existência de alguma fraude, deve comunicar ao órgão de controle que possua a competência para investigar os fatos.

O *European Ombudsman* tem prerrogativa de solicitar informações e documentos às instituições homólogas existentes na estrutura dos Estados-membros, ao mesmo tempo em que atua em cooperação com elas. Isso se justifica pela sua política voltada para resultados em prol da eficácia dos seus inquéritos e salvaguarda dos direitos fundamentais dos queixosos.

Ressalta-se, assim, a importância da rede de *Ombudsman* da União Europeia, pois ela permite a todas as instituições do gênero desenvolver uma cooperação mútua na busca de solução de diversos conflitos no âmbito dos Estados-membros que o *European Ombudsman*, em virtude de seu estatuto, estaria impedido de atuar diretamente. A idéia de uma soberania absoluta estaria mitigada em virtude do compartilhamento de informações entre as instituições, pois, os ânimos para a solução dos conflitos lograriam êxito nas competências de cada entidade nacional.

Além de suas atribuições, o estatuto prevê a de ascensão ao cargo. Segundo o art. 6º, a escolha dar-se-á:

entre personalidades que sejam cidadãos da União, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, que ofereçam todas as garantias de independência e reúnam as condições necessárias no seu país para exercer as mais elevadas funções jurisdicionais ou possuam experiência e competência notórias para o desempenho das funções de Provedor de Justiça (UNIÃO EUROPEIA, 1994, p. 4).

Como se verifica da leitura do dispositivo, o primeiro requisito para assumir o cargo é a cidadania europeia, sendo vetado, portanto, que residentes no bloco se candidatem ao cargo. Esse é um requisito que visa reforçar a tradição do bloco, que privilegia o *status* de cidadão europeu. O segundo requisito, também de natureza formal, é que o candidato deve estar em condições plenas de exercício dos direitos civis e políticos.

Por sua vez, o requisito subjetivo exige que o candidato esteja apto a assumir o mais elevado cargo jurisdicional de seu país ou que demonstre possuir

experiência e conhecimento específicos na área que o permita desempenhar com louvor a sua função. Esse requisito visa retirar a possibilidade de indicação meramente política, o que poderia reduzir a eficácia do instituto, como já havia sido defendido na proposta da Dinamarca.

Preenchidos os requisitos, o *European Ombudsman* será eleito no início de cada período legislativo do Parlamento Europeu, cumprindo mandato até o fim da legislatura. A cessação do seu mandato pode se dar com o termo final da legislatura, com o pedido de demissão ou pela dispensa determinada pelo Tribunal de Justiça, por provocação do Parlamento, quando o provedor tiver cometido falta grave ou não possuir mais os requisitos para investidura no cargo. No caso de pedido de demissão, ele ainda deve ficar no cargo até que seja substituído. Essa substituição deve se dar no prazo de até três meses da vacatura, e o novo *European Ombudsman* exercerá as funções até o fim da legislatura.

A função institucional deve ser exercida, como apregoa o estatuto, em total independência e imparcialidade, não podendo solicitar ou acatar nenhuma instrução de governo. Um órgão de controle desta natureza não pode se sujeitar aos interesses estatais, sendo instrumento utilizável pelos jurisdicionados. Uma das formas de garantia dessa independência e imparcialidade, além da garantia do mandato fixo, é a proibição de exercício de qualquer outra atividade profissional, política ou administrativa — remunerada ou não — durante o cumprimento de seu mandato.

Suas atividades funcionais ainda serão assistidas por um secretariado que cumprirá as funções administrativas e de auxílio nos inquéritos. Esse secretariado será nomeado pelo próprio *European Ombudsman* que desempenharão suas atribuições na sede do Parlamento Europeu, em Estrasburgo, na França.

5 DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO OMBUDSMAN EUROPEU

Em 12 de julho de 1995, o Parlamento Europeu nomeou o primeiro *European Ombudsman*. Durante a solenidade de posse, perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Jacob Soderman afirmou que

o trabalho de um Ombudsman deve focar na ajuda aos cidadãos europeus e outros indivíduos em peticionar ao Ombudsman, permitindo o exercício pleno de seus direitos e, ao fazê-lo, conferir à administração europeia uma face mais humana²⁰ (SODERMAN, 2005, tradução nossa).

²⁰ “The work of the Ombudsman should focus on helping European citizens and others entitled to apply to the Ombudsman, to exercise their rights fully and, in so doing, to give the European administration a more human face.”

Assim, imbuído nessa missão de humanizar as relações no âmbito da Comunidade Europeia, o *European Ombudsman* iniciou os seus trabalhos. Cumpre destacar, que antes mesmo do início das suas atividades, encontravam-se registradas 53 queixas postuladas no órgão. Isso demonstrava o quanto a imagem do instituto era positiva ante a sociedade. Nos primeiros 6 meses de funcionamento computavam-se 298 queixas e, no final de março de 1996, elas eram um total 537 queixas.²¹

Essa elevação vertiginosa do número de manifestações sedimentava a confiabilidade do instituto perante os europeus, que visualizaram uma forma de, efetivamente, participarem do bloco por meio de um órgão, que lhes conferia voz. Sobre essa questão, é interessante ressaltar que, não obstante a permissibilidade de empresas e associações realizarem queixas, mais de 90% das queixas foram realizadas por pessoas naturais. Isso demonstra uma ansiedade dos europeus na utilização de mecanismos que viabilizassem o exercício efetivo da sua cidadania na União Europeia.

Essa tendência participativa mostrou-se presente nos anos que se seguiram. Em ano 1996 foram registradas 842 queixas. Em 2009, atingiu a marca de 3.098 manifestações. O crescimento paulatino das demandas não seria suficiente para a consecução da sua finalidade se não ocorresse uma interlocução produtiva com os órgãos “investigados”. Foi nesse cenário que o atual *European Ombudsman* — Nikiforos Diamandouros —, no Relatório anual de 2010, se posicionou acerca da atuação de algumas instituições que optaram por solver o problema de forma dialógica e consensual:

É sempre preferível que o Provedor de Justiça não tenha de emitir uma observação crítica ou passar à fase de um projecto de recomendação com vista a obter melhorias. É muito melhor que os casos sejam solucionados pela própria instituição ou que seja aceite uma solução amigável. Em mais de metade dos casos encerrados em 2010, a instituição em causa aceitou uma solução amigável ou resolveu a questão. Aplaudo as instituições no seu conjunto pelo empenho que demonstraram em encontrar uma solução nestes casos (DIAMANDOUROS, 2005, tradução nossa).

Como exemplo, destaca-se a atuação do *European Ombudsman* em dois casos concretos no âmbito do bloco na tentativa de demonstrar sua atuação em defesa dos cidadãos. Entre os direitos defendidos por essa magistratura, destaca-se o combate de qualquer tipo de discriminação. Os casos em destaque demonstram a importância do *European Ombudsman* na integração das pessoas, principalmente as mais vulneráveis.

²¹ Informações retiradas do Relatório Anual do Ombudsman Europeu de 1995.

O primeiro procedimento iniciou-se com uma queixa formulada por uma funcionária comunitária, datada de 25 de julho de 2002. A queixosa narrou que sua filha, que sofria de deficiência mental, fora matriculada, no ano de 1997, em uma escola comunitária em Bruxelas, consoante o previsto no Estatuto das Escolas Europeias²².

Entretanto, no ano de 2000, após um relatório do conselho de administração da escola, apontando a ineficácia dos métodos de ensino adotados para aquela criança, determinou que esta deveria ser transferida para outra instituição que detivesse condições para ofertar uma educação condizente com as necessidades daquela infante. Com a transferência, a Direção Geral da Administração da Comissão Europeia vislumbrou que a queixosa deveria arcar com 5% dos gastos com a nova escola, totalizando um valor de 1.447,24 €.

Diante desta situação, a queixosa visualizou uma possível conduta violadora por parte da Comissão, que teria discriminado sua filha, ao exigir que ela arcasse com parte dos gastos com o estudo, haja vista que não havia tal exigência em relação às outras crianças com necessidades educativas especiais e que se adequavam ao método utilizado nas escolas comunitárias.

Após os trâmites procedimentais, com a devida oitiva de ambas as partes, o Provedor de Justiça Europeu expediu uma recomendação à Comissão Europeia, para que fossem adotadas as medidas necessárias a fim de assegurar que os pais de crianças com necessidades especiais, excluídas das Escolas Europeias em razão do seu grau de deficiência, não fossem compelidos a arcarem com os custos da educação dos seus filhos.

O caso em discussão aponta a eficácia da ação fiscalizatória da sociedade no agir da Administração Pública. Isso porque, apesar de haver uma política do bloco para garantir uma boa educação aos filhos dos funcionários comunitários, visando ao bom funcionamento das instituições europeias, esta não se mostrou plenamente eficiente, uma vez que transferia parte da responsabilidade no custeio do direito à educação para aquelas famílias, que possuíam filhos com uma necessidade especial não atendida pelas escolas comunitárias.

Note-se que, para aquele grupo atendido pela metodologia adotada, a educação era completamente gratuita. Já àqueles que não se adequavam ao método, devido a uma deficiência mental, havia a obrigação de despenderem recursos financeiros para arcar com a educação.

²² De acordo com o preâmbulo do Estatuto, “Considerando que, para ministrar uma educação em comum aos filhos do pessoal das Comunidades Europeias tendo em vista assegurar o bom funcionamento das instituições europeias, têm vindo a ser criados, desde 1957, estabelecimentos designados por «escolas europeias;”

Essa transferência de responsabilidade não configura só uma prática discriminatória, que deveria ser corrigida por meio da atuação do *European Ombudsman*, mas também uma falha na gestão pública que pode ser conhecida por queixa. Assim, ao permitir a fiscalização e o questionamento das políticas adotadas pelo bloco, mediante manifestação discursiva do jurisdicionado, por meio do *European Ombudsman*, o indivíduo passou a deter um espaço institucional para acolher a sua manifestação. Em outras palavras, os direitos reivindicados perante o *European Ombudsman*, ganham uma roupagem institucionalizada, de caráter público, logo de interesse de toda a coletividade.

A alteração semiológica viola a lógica dual que reveste de “autoridade” os atos públicos e de “não oficial” as ações do privado. Subverte-se a “presunção de verdade” e de “fé pública” em face das manifestações provindas de agentes não estatais. Mas essa transgressão ou subversão se dá pelos signos e valores da ordem transgredida ou subvertida, na medida em que os resultados do fiscalizar privado são apropriados por um órgão da própria Administração. Nesta direção, democratiza-se a gestão pública ao tornar participativa a avaliação da execução, revestindo-a com a mesma força do discurso público (GOMES, 2011, p. 88).

O segundo caso cuida de um inquérito aberto *ex officio* pelo Provedor de Justiça Europeu, tendo por escopo apreciação das medidas adotadas pela Comunidade Europeia com o fim de integração das pessoas com algum tipo de deficiência. Segundo as razões espostas pelo próprio *European Ombudsman*, as pessoas com alguma deficiência constituíam porção significativa da população europeia e, portanto, demandavam políticas públicas, garantidoras da igualdade de oportunidades de trabalho, além da completa independência econômica e social.

A Comissão Europeia, em resposta às indagações do *European Ombudsman*, expressou que tem dado especial prioridade para conferir igualdade de oportunidade às pessoas com alguma deficiência e envidado esforços para evitar condutas discriminatórias. Apontou diversas medidas nas mais diversas áreas. Com relação à área profissional, foram realizadas mudanças no regulamento dos funcionários relativas aos procedimentos de recrutamento, impedindo a ocorrência de discriminações durante a contratação de pessoal para o bloco, na medida em que o procedimento passou a ser dotado de maior objetividade e transparência. Além disso, a comissão passou a dar publicidade à forma de progressão na carreira, visando estimular o interesse dos potenciais candidatos com deficiência.

No âmbito da acessibilidade, a comissão explicou que o Escritório de Infraestrutura e de Logística apresentou projetos para a melhoria de acessibilidade nas suas instalações. Informou, ainda, que foram produzidos diversos documentos do bloco em braile, conferindo informação aos deficientes visuais e que esses documentos estavam disponíveis em duas bibliotecas da comissão.

No âmbito das escolas europeias, a comissão mencionou a existência de um programa direcionado as crianças com necessidades educacionais especiais (Special Educational Needs — SEN). O programa destinava a promoção do processo integrativo das crianças normais com as portadoras de deficiência em uma rotina escolar comum, por meio de profissionais especializados.

Verificado o relatório bem como a documentação coligida pela comissão, o *European Ombudsman* abriu o espaço para as pessoas e entidades representativas apresentarem as incoerências e incorreções das políticas adotadas pelo bloco. Ao estabelecer esse procedimento comunicacional de caráter universal, o *Ombudsman* criou uma abertura para a solução das disfunções porventura existentes.

As conclusões do *European Ombudsman* reconheceram o esforço do órgão para tentar incluir as pessoas portadoras de necessidades especiais — inclusive com a adoção de políticas que eram desconhecidas da população. Assim, ficou detectado que algumas áreas careciam de uma atenção maior, especialmente aquelas relativas à falta de publicidade e transparência nas medidas adotadas para promover o recrutamento de deficientes; às falhas de acessibilidade nas instalações do órgão; à aparente e inadequada situação dos alunos especiais das escolas europeias e de programas adotados, cujos resultados não apresentaram uma efetiva contribuição para integração dos alunos; e à ausência de um programa efetivo de suporte financeiro para as famílias que possuem membros com deficiência.

Com efeito, o *European Ombudsman* com o objetivo de acompanhar de perto a evolução das políticas para solver as deficiências apontadas, considerou necessário que a comissão apresentasse um relatório no final do ano de 2007 indicando as medidas adotadas para efetiva reparação dos pontos deficitários.

Depreende-se que a atuação do *European Ombudsman* foi preponderante para o alcance de uma política pública inclusiva, no âmbito da comunidade europeia, permitindo que as pessoas em condição de vulnerabilidade não só fossem açambarcadas por um novo programa inclusivo, mas também tivessem a oportunidade de ampla manifestação, participando efetivamente do processo discursivo que culminou no avanço dessas políticas. Ao concluir o relatório, o *Ombudsman* apresenta a síntese de sua função, que merece ser transcrita.

Ao abrir um debate público sobre a integração das pessoas com deficiência pela Comissão, o Provedor de Justiça espera ter contribuído para trazer voz aos cidadãos com deficiência, posicionando-os mais perto das instituições da União Européia. O Provedor de Justiça espera que os resultados de sua iniciativa venham a ajudar a Comissão a reavaliar algumas de suas ações neste campo, a fim de corrigi-las se necessário e, ao fazê-lo, a servir à todos os cidadãos europeus de uma forma melhor.²³

Destarte, o *European Ombudsman* se mostra, na teoria e na prática, como um instituto de cunho amplamente democrático e inclusivo, capaz de viabilizar e estender a participação de todos os atores sociais, permitindo a ingerência nas políticas públicas (nacionais e internacionais) e a atuação na criação e interpretação das regras aplicáveis à sociedade global. Acredita-se, com isso, demonstrar essencialmente a importância de uma democracia deliberativa, permanente, aberta às possibilidades do amanhã e que se permita **REconstruir**, sempre, incondicionalmente o mundo em que se vive.

O *European Ombudsman*, na sua trajetória histórica, buscou ser um mecanismo de interlocução entre os atores sociais e a Administração Pública, permitindo a extensão da concepção de cidadania como mera prerrogativa de escolha dos representantes. Assim, quando da sua nova feição comunitária, não se poderia perder sua natureza dialógica na busca pelo consenso de interesses que muitas vezes se apresentavam como inconciliáveis.

Dessa maneira, constata-se que o *European Ombudsman*, em apenas 15 anos de existência, sedimentou-se como um dos mais importantes órgãos de controle da UE, abrindo espaço para que os indivíduos participem da construção e revigoração do bloco.

6 A REDE DE PROVIDORES EUROPEUS

Em 1996, visualizando a importância de comunicação com os demais Estados-membros, o Provedor de Justiça propôs a criação de uma rede de compartilhamento de informações entre os *Ombudsmen* dos Estados e o da União Europeia. Essa Rede de Provedores teria por escopo conferir maior eficácia e agilidade nos inquéritos, além de imediata transferência do procedimento para as autoridades aptas a realizarem a fiscalização.

²³ Segundo o trecho final do relatório: “By opening a public debate on the integration of people with disabilities by the Commission, the Ombudsman hopes to have contributed to bringing the voice of disabled citizens closer to the Union’s institutions. The Ombudsman is hopeful that the results of his initiative will help the Commission reassess some of its actions in this realm with a view to correcting them if necessary and, in so doing, to serving all European citizens better”.

A interlocução promovida pela rede criou um espaço que passou a permitir o debate acerca das práticas desenvolvidas pelos *Ombudsmen* e da interpretação das normas comunitárias, viabilizando um constante progresso do instituto. As questões são tratadas em seminários e reuniões, sendo, a cada dois anos, seminários dos provedores nacionais (anos ímpares) e dos provedores regionais (anos pares). Desses seminários, são extraídos boletins informativos bianuais em inglês, francês, alemão, italiano e espanhol. O primeiro foi distribuído no final de outubro 1997.

Ora, a criação da rede, em suma, configura a otimização das instituições para alcançar a finalidade última de toda criação humana, a de auxiliar a realização dos múltiplos projetos individuais de felicidade. Dessa maneira, mostrou-se que culturas diferentes, com perspectivas diversas podem, por meio do diálogo²⁴ compartilhar informações e experiências com vista ao amadurecimento da sociedade.

7 CONCLUSÃO

O *Ombudsman* se constitui em um instituto de caráter não jurisdicional. É imbuído de promover a garantia dos direitos em geral e as liberdades públicas traduzidas como direitos humanos; de promover a restauração dos direitos violados em casos particulares, mas também, dentro de uma visão crítica/sistêmica de promover o apontamento das disfunções, que ocorrem nas suas mais variadas órbitas. Assim, seu poder de influência e de recomendação pode alcançar também os mais variados órgãos de produção legislativa e de execução, seja nas esferas nacionais, comunitárias ou supranacionais. Por intermédio de um diálogo aberto com os atores sociais, atuará como instrumento de promoção de uma sociedade aberta de intérpretes do Direito em sua dupla dimensão: nacional e internacional.

O *Ombudsman* tradicional de inspiração sueca, concebido no seio do Estado nacional e fiduciário do Parlamento e que encontrava limites de atuação nas exatas fronteiras da Administração Pública, não mais resistirá aos impulsos globalizantes e da nova constelação constituída para além do Estado nacional. A redefinição de suas competências e a sua nova feição, que vai além do tradicional espaço de controle das disfunções administrativas, exercidas em um passado próximo, passa a dotá-lo de atribuições que abarcam a complexa tarefa de atuar em defesa e proteção dos direitos humanos internacionais.

²⁴ Nesse ponto, ressalte-se que a característica presente em todo o ser humano e que o distingue de todos os demais animais é a possibilidade de comunicação. O indivíduo, por meio da fala, dos gestos, das expressões corporais, da escrita, etc. consegue compartilhar sua experiência, discutir seus posicionamentos, apontar caminhos, etc. e, ao final, chegar a um consenso que permitirá uma evolução social e, ao mesmo tempo, o respeito às suas características mais individuais, como a sua cultura.

Dessa forma, o *Ombudsman* se constitui como um dos elementos estruturantes dessa nova ordem internacional, com o alargamento de sua atuação em defesa da dignidade humana contra os abusos cometidos pelos poderes constituídos ou mesmo por outros atores. Significa pensar em um instituto que não somente atue em prol da educação e defesa da cidadania, mas que transcenda este espectro para promover a defesa de qualquer pessoa, em qualquer lugar, a qual se encontre em situação de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

- BIERING, Peter. The Danish proposal to the intergovernmental conference on political union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.
- CAIDEN, E. et al. The institution of Ombudsman In: CAIDEN, E. *International handbook of the Ombudsman*. Westport: Greenwood, 1983.
- DAVIS, ROY W. Quasi-Judicial Review: The European Ombudsman As An Alternative To The European Courts. *Web Journal of Current Legal Issues*. University of Duham. Disponível em <<http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/davis1.html>>. Acesso em 18 Set 2009.
- DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. Tradução de Miriam Chnaiderman e Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Perspectivas, 2011.
- DERRIDA, Jacques. *Posições*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Hans. Trends leading to the establishment of a European Ombudsman. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005
- GINER DE GRADO, Carlos. *El defensor del pueblo en la teoria y en la práctica*. Madrid: Ed. Popular, 1977.
- GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. A institucionalização do Ombudsman no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 167, jan./mar. 1987
- GONZÁLEZ, Carlos Moreiro. The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on political union. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

- _____. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- _____. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HIDÉN, C. *The Ombudsman in Finland: the first fifty years*. Berkeley: EE.UU., 1973.
- LEGRAND, André. *L'Ombudsman scandinave: etudes compares sur le contrôle de l'administration*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.
- NASSIF, Gustavo Costa. A democratização da Administração Pública por intermédio das ouvidorias públicas baseada na visão porcedimental de J. Habermas. In: FERNANDES, Jean Carlos; NASSIF, Gustavo Costa (Org.). *Tópicos especiais de direito público e privado: direito, democracia e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.119-144.
- NASSIF, Gustavo Costa. A Ouvidoria de Fazenda, Patrimônio e Licitações Públicas de Minas Gerais. In: LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antônio Semeraro Rito (Orgs.). *Novas Modalidades de Ouvidoria no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011.
- NASSIF, Gustavo Costa. A Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais. In: LYRA, Rubens Pinto; PINTO, Eliana (Orgs.). *Modalidades de Ouvidoria no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- NASSIF, Gustavo Costa. A participação social na administração pública e a proteção dos direitos fundamentais: qual o papel das ouvidorias públicas? In: OLIVEIRA, Teresinha Rodrigues de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; SANTOS, Marlene Dária de Lima (Orgs.). *Diálogo sobre políticas públicas*. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais: Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves, 2008.
- NASSIF, Gustavo Costa. *Ouvidorias Públicas: instrumento de aprimoramento da democracia*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte.
- OVIEDO SOTO, Tarcisio. El Ombudsman como organismo de control de la administración. *Revista de Derecho da Universidad de Concepción*, Facultad de Ciências Jurídicas y Sociales, Chile, Año 62, n.196, jul./dec. 1994.
- PERILLO, Ezio. Drafting the Statute. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.
- PORTUGAL. Provedoria de Justiça de Portugal. *Criação do provedor de justiça*. Disponível em: <<http://www.provedor-jus.pt/antecedeprov.htm>> Acesso em: 4 dez. 2006.
- QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario. *El ombudsman*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.

RUUD, Arthur. El Ombudsman militar y su junta. In: ROWAT, Donald C. (Ed.). *El Ombudsman*. México: Daniel Rowat, 1973.

SODERMAN, Jacob. The Early Years. In: *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxemburgo: Office for Official Publication of the European Communities, 2005.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. Um exame crítico-deliberativo da legitimidade da nova ordem econômica internacional. In: SAMPAIO, José Acércio Leite (Coord.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

TÁCITO, Caio. Ombudsman: o defensor do povo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.171, p.15-26, jan./mar. 1988.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol I. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNIÃO EUROPÉIA. *Decisão do Parlamento Europeu relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu*. Aprovada pelo Parlamento em 9 de Março de 1994. Disponível em < <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/statute.faces>> Acesso em 03 Feb 2012.

VENTURA, Catarina Sampaio. *Direitos humanos e Ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. Lisboa. Disponível em: <www.provedor-jus.pt> Acesso em: 27 ago. 2011.

WALKER SMITH, Derek Sir. *The case for a European Ombudsman*. **Londres:** European Conservative Group, 2008.

Abstract: This paper has the goal to introduce the discussion about the possibility of legitimizing the Ombudsman in the international sphere. The institute has been consolidated as the most important legal instrument for the protection of Human Rights and it is very important to emphasize the experience of the European Ombudsman for the construction of a harmonious international community and protection of the person, who is the first and the last subject of international law .

Europe realized that the creation of an Ombudsman to the European Community, which had responsibility for the investigation of acts of mismanagement, could bring citizens closer to the European community and therefore confer greater effectiveness of fundamental rights.

The institute is visualized as “voice instrument” of the person in state structure embodying the individual’s participation in the “life” of the state. The reason for the creation of the European Ombudsman was the perception that it would strengthen public confidence in the institutional mechanisms of the European Union.

The 16 articles in term of the Statute of the European Ombudsman delineate the role, powers and manner of operation of the agency, institutionalized by the Treaty of Maastricht and it is very important appraise its provisions, in order to understand the role of the body within the Union European.

Keywords: European Ombudsman. Opening. Social participation. Democracy

Transparência e *accountability* no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação

Heloisa Helena Nascimento Rocha

Doutora e mestra em Direito Constitucional pela UFMG. Servidora efetiva do TCEMG. Professora colaboradora da Fundação João Pinheiro do Departamento de Sociologia da UFRJ. Pesquisador colaborador da Diest/ipea.

Resumo: O artigo busca discutir, com base na Lei de Acesso à Informação, a relação entre *accountability* e transparência, bem como a importância de se considerar, na interpretação do que seja informação de caráter público, o Direito como um sistema aberto de princípios e regras que requer, do aplicador, levar em conta as circunstâncias do caso concreto para decidir de forma justa.

Palavras-chave: Transparência. *Accountability*. Governança. Direito de acesso à informação.

O acesso à informação é um dos pilares da gestão pública democrática. Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 consagra o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII).

Em novembro de 2011, foram sancionadas duas leis que, conjuntamente, representam um marco na recente democracia brasileira. Enquanto a Lei n. 12.527¹, chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceu os procedimentos para o acesso às informações públicas, a Lei n. 12.528² instituiu a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias³, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Ambas podem ser consideradas uma importante conquista no processo árduo de construção de uma democracia participativa que leve a sério o pluralismo, e de ruptura com a cultura do sigilo, que torna o conhecimento privilégio de poucos, pautado em uma suposta imaturidade ou despreparo do cidadão para o exercício de seus direitos.

Ora, a democracia contemporânea busca estabelecer uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade, com base em uma esfera pública que não se reduz ao estatal. Nesse contexto, não há que se falar em uma totalidade social centrada no Estado. A esfera pública compreende não só as arenas políticas, mas também redes periféricas informais que constituem a base do agir comunicativo.

O fluxo comunicativo que surge em interações simples na esfera privada (bares, escolas, *etc.*) pode alcançar associações, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil capazes de mobilização, que poderão iniciar uma luta por reconhecimento de problemas no seio social e junto ao Parlamento. Na formação

¹ Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

² Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

³ Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n. 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei n. 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos

de uma opinião pública mobilizada é possível vislumbrar elementos de racionalidade que poderão pressionar o poder institucionalizado acerca de problemas relevantes, carentes de regulamentação.

A garantia da participação desta sociedade complexa, descentrada e, principalmente, plural, é condição para a atuação estatal legítima, sobretudo em razão da tensão, inerente à democracia, entre igualdade e liberdade. Temos direitos de sermos livres para sermos diferentes, “uma vez que somos diferentes, plurais, em dotes e potencialidades desde o nascimento e nos reconhecemos o direito de sermos diferentes e de exercermos as nossas diferenças, ou seja, de sermos livres e de exercermos nossas liberdades” (CARVALHO NETTO, 2003, p. 143).

Os direitos fundamentais, entendidos como resultado de um processo histórico complexo, são a todo o momento reinterpretados. Não há que se falar em verdades postas ou em consenso que não seja, ele próprio, um risco permanente de dissenso.

Como afirma Chantal Mouffe (1994), a experiência da democracia moderna reside no reconhecimento de lógicas contraditórias — identidade e diferença —, que devem articular-se contínua e cotidianamente. Assim, prossegue a autora, não há nenhum ponto de equilíbrio ou de harmonia definitiva a ser conquistado, a democracia é sempre um devir, “insistindo não apenas nas potencialidades a realizar, mas também, sobre a radical impossibilidade de um ponto de chegada final”.

A participação no processo decisório ocorre também na interpretação constitucional. Isto significa dizer, com Peter Häberle, que cidadãos, órgãos e entidades estatais, opinião pública, todos eles integram uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição.

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição (HÄBERLE, 1997, p.15)

Aqueles que vivem a norma, afirma Häberle (1997), acabam por interpretá-la ou cointerpretá-la. Como processo contínuo, a interpretação constitucional é um empreendimento público, uma vez que todos podem oferecer alternativas para a interpretação constitucional.

Neste contexto, a transparência é resultante de um processo de atribuição de um novo sentido ao consagrado princípio constitucional da publicidade na administração pública, em que o acesso à informação torna-se não somente um direito do cidadão, mas um dever do Estado.

Como pressuposto do paradigma do Estado Democrático de Direito e, portanto, condição para o exercício pleno da cidadania, a discussão sobre a gestão transparente é, hoje, global, sobretudo em razão da internet. Exemplo recente e de grande repercussão foi a atuação da WikiLeaks, organização cuja página na internet permite postagens, por fontes anônimas, de documentos, fotos e informações. Sem adentrar a discussão sobre a correção dos meios ou eventuais abusos praticados, é indubitável que a questão central acerca da atuação dessas organizações é a compreensão do que seja informação pública ou confidencial e, principalmente, quem, legitimamente, poderia decidir isso por nós.

No Brasil, antes mesmo da Lei de Acesso à Informação, os temas da transparência, da efetividade dos canais de participação, dos mecanismos para o exercício do controle social e dos limites referentes à divulgação de informações já se faziam presentes na agenda pública, seja pela mobilização das organizações da sociedade civil e da mídia, seja pela reivindicação, perante o Judiciário, da proteção de outros direitos por parte daqueles que se sentiram prejudicados pela divulgação de informações.

Mas, afinal, o que seriam informações de interesse público ou imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado? É possível definir, de antemão, quais riscos a defesa ou a soberania nacional ou a saúde da população justificariam a exceção ao preceito geral da publicidade? Quem é responsável por definir estes limites: o Estado, os cidadãos ou ambos?

Uma primeira resposta seria que informação pública ou sigilosa é aquela definida em lei e depende, portanto, do processo mediado pelas instituições responsáveis por promulgar os atos normativos que definirão quais e como as informações serão divulgadas. Com base nessa legislação, os órgãos e entidades públicos editarão os regulamentos que estabelecem os procedimentos necessários à garantia da transparência.

Esta linha de pensamento fundamenta-se, principalmente, na segurança jurídica, garantida por meio de regras, presumidamente claras e precisas, que amparam a atuação legítima da Administração Pública. O Direito, nesse sentido, é compreendido como um sistema fechado de regras, o que significa assumir, em síntese, as seguintes premissas⁴:

⁴ Estas premissas tomaram por base a descrição dos preceitos-chaves do positivismo formulados por Ronald Dworkin (*Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 27-28).

- a) o Direito de uma dada comunidade é um conjunto de regras que determinam quais são os comportamentos que poderão ser punidos ou coagidos pelo Poder Público, regras essas identificadas e distinguidas com o auxílio de critérios específicos que não têm a ver com o seu conteúdo, mas com a maneira pela qual foram adotadas ou formuladas;
- b) nos casos não claramente cobertos por uma regra, não haverá aplicação do direito, visto que a decisão a ser tomada pela autoridade competente, com base no discernimento pessoal, pautar-se-á em padrões extrajurídicos, que orientarão a confecção de nova regra ou da complementação de regra já existente;
- c) somente podemos dizer que alguém tem uma obrigação jurídica se houver uma regra jurídica válida que exija que ele faça ou se abstenha de fazer algo.

Por outro lado, ao compreendermos o ordenamento jurídico como um sistema aberto de princípios e regras, afirmamos que leis e regulamentos, ainda que exaustivamente explicativos e detalhados, não dão conta de fornecer respostas definitivas. Se considerarmos, com Dworkin, que a legitimidade do Direito não se reduz à simples textualidade legal mesmo na ausência de uma regra clara, é possível decidir casos difíceis com base no Direito, levando em conta sua estrutura essencialmente principiológica, indeterminada em abstrato, mas determinável com base nas especificidades da situação (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011). Ao adotarmos esta perspectiva, reconhecemos que normas gerais e abstratas não trazem todas as condições de sua aplicação. Somente diante das circunstâncias do caso concreto é que poderemos afirmar se uma norma, ainda que válida, é adequada à situação que se apresenta.

Importante ressaltar que num sistema principiológico mesmo as regras que especificam com maior detalhe suas hipóteses de aplicação, não são capazes de esgotá-las; podem, portanto, ter sua aplicação afastada diante de princípios, sempre com base na análise e no cotejo das reconstruções fáticas e das pretensões a direito levantadas pelas partes na reconstrução das especificidades próprias daquele determinado caso concreto (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 59).

É com base nas especificidades do caso concreto, que o fazem único e irrepetível, que se produzirá a decisão justa e correta.

É mais do que tempo de nos emanciparmos da crença ingênua de que uma boa lei nos redimiria da tarefa de aplica-la de forma adequada à unicidade e irrepetibilidade características das situações da vida, sempre individualizadas e concretas. (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 134)

Diante das inúmeras e imprevisíveis demandas de informações, órgãos e entidades públicas terão que decidir de forma consistente com o Direito vigente, entendido não como um todo harmônico, mas sim como “um mar revolto de normas em permanente tensão concorrendo entre si pra regerem situações” (CARVALHO NETTO, 1999, p. 483).

Isso implica reconhecer que o princípio da transparência e o direito à informação não são absolutos, assim como não é possível estabelecer, *a priori*, uma hierarquia entre eles e outras normas, como, por exemplo, as referentes à proteção da intimidade, da honra ou da segurança, à presunção de inocência ou ao devido processo legal.

Portanto, para a compreensão do que seja informação de interesse público ou de acesso restrito, é fundamental considerar esta complexidade que faz com que o Direito se apresente sempre como pergunta, e não como resposta, essencialmente indeterminado diante da riqueza da vida que norma nenhuma poderia abarcar.

A Lei n. 12.527, nesse contexto, representa um avanço por se tratar de um ponto de partida para respostas, sempre provisórias, a essas questões. Mais do que parâmetros substantivos, a lei estabelece procedimentos para o diálogo, e enriquece o processo de interpretação acerca da aplicação do princípio da transparência do qual o acesso a informação é um dos pilares, ao ampliar os canais e procedimentos, institucionalizados e legítimos, para atuação dos diversos atores envolvidos. Nos termos do art. 10, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades elencados no art. 1º⁵, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, sendo vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. Por sua vez, é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia (art. 14), e a decisão pode ser rediscutida em recurso (art. 15). Quando não fundamentada, a negativa de acesso às informações, objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades elencados no art. 1º, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 da lei (art. 7º, § 4º).

Além dos procedimentos para o acesso à informação, a Lei n. 12.527 define como atribuição de todos os órgãos e entidades públicos assegurar a gestão transparente da

⁵ Nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei 12.527/2011, subordinam-se ao regime desta os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, bem como a proteção da informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade (art. 6º, I e II). Além disso, é dever do Poder Público promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (art. 8º).

A execução dos procedimentos estabelecidos deve pautar-se nos princípios básicos da administração pública e, também, nas diretrizes que possibilitam o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à informação, quais sejam: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º).

Portanto, a gestão transparente implica não somente o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O que se busca é uma Administração Pública que fomente a participação da sociedade, por meio de uma atuação proativa, espontânea, pautada na ética, em que “o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269).

O dever de transparência relaciona-se, portanto, à ideia de *accountability*, palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas comumente associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem, perante a sociedade.

Ao discorrer sobre o tema, Oscar Oszlak, citado por Maria Arlete Duarte de Araújo (2010), propõe uma diferenciação entre responsabilidade, responsabilização e *respondibilidade*, neologismo por ele criado. Segundo Oszlak (2003), a responsabilidade é aquela assumida frente a outros e a responsabilização refere-se a uma relação em que um sujeito, em razão de compromissos ou obrigações assumidos, é submetido por outros a um processo de exigência pontual de prestação de contas. A *respondibilidade*, por sua vez, é o ato ou efeito de prestar contas em razão de um acordo implícito ou formalizado, a respeito dos resultados da responsabilidade assumida. Neste caso, há uma vontade, por parte do agente, em prestar contas, seja por um imperativo moral, uma autoexigência ética ou padrões culturais enraizados em sua consciência, isto é, há uma atitude ou disposição permanente da consciência. Enquanto a responsabilização direciona-se para as ações passadas, a responsabilidade e a

responsabilidade referem-se ao presente contínuo. A *responsabilidade* seria, em sua visão, a melhor tradução para *accountability*, sendo a responsabilização pela gestão o requisito mínimo que toda a sociedade deve assegurar.

A ideia de transparência ativa, entendida como a divulgação espontânea de informações pela Administração Pública, consagra a *accountability* neste sentido mais profundo, embora mecanismos de responsabilização sejam também importantes:

A necessidade de ampliar as formas de responsabilização do governante em um sistema democrático e defender as formas de controle social sobre as ações dos governos é assim um imperativo do sistema democrático moderno (ARAÚJO, 2010, p. 134).

Entretanto, a emancipação da sociedade civil não pode significar o desligamento do Estado fracassado e ilegítimo, domesticado pelo interesse das grandes corporações e da mídia. Significa, ao contrário, uma reivindicação pelo reconhecimento do importante papel dos órgãos e entidades públicos no processo discursivo que resulta na formação da vontade e da opinião públicas.

A construção, pela Administração Pública, de espaços de interlocução e de efetivo diálogo são, segundo Vanice Regina Lírio do Valle, condições para o exercício da governança, conceito ainda em aberto, mas que, indubitavelmente, se relaciona com a ideia de democracia, por refletir um modo de relacionamento entre Estado e sistemas sociais com base na participação no processo de decisão que afeta a todos os seus destinatários e na cooperação para o alcance de objetivos comuns, pautados no respeito e colaboração mútuos (VALLE, 2011).

Para Denhardt (2012, p. 271), “o processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas”. Em uma sociedade cada vez mais complexa, o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade é uma necessidade decorrente da multiplicidade de problemas, demandas e atores envolvidos, sendo, pois, fundamental compartilhar responsabilidades e tarefas (ARAÚJO, 2010).

A transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida.

Esta nova postura requer o desenvolvimento de práticas que garantam a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática. Informações produzidas, organizadas

e armazenadas para serem utilizadas por um número restrito de pessoas e de organizações geralmente não possuem os atributos necessários para a garantia do direito ao acesso à informação. Segundo Tesoro, a autêntica transparência surge da possibilidade de todo cidadão “obter e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável acerca da gestão, do manejo de recursos e da conduta dos servidores públicos” (*apud* CUNILL GRAU, 2004, p. 78).

Entre as precondições para a efetiva *accountability* encontra-se, segundo Zifcak, “a existência de informações suficientes, que proporcionem uma discussão informada e o real debate” (*apud* VALLE, 2011, p. 151).

O conhecimento das informações disponíveis e dos dados tidos pela administração por relevantes pode conferir a qualquer dos segmentos organizados da sociedade, a convicção de que tem uma contribuição útil a oferecer — o que pode ser o móvel ao envolvimento. De outro lado, a estruturação do processo de participação, e as consequências da atuação arbitrária dissociam esse tipo de arena de debate daquilo que Carracedo (2005, p. 16) identificou como o exercício da política crua – e não da política democrática. Num ambiente plural, pleno de informações, e com regras de participação conhecidas, é possível gerar um padrão de atratividade à cidadania que hoje, em muitos campos, ainda não se logrou alcançar (LÍRIO DO VALLE, 2011, p. 152).

Transparência, portanto, não é divulgar informações, pura e simplesmente. O direito de acesso à informação somente é garantido se esta possuir determinados atributos, sob pena de subjugar a principal finalidade da gestão transparente: a de promover a participação, o debate e a *accountability* democráticos. Para utilizar um exemplo de informação cuja divulgação tem gerado acalorada discussão, a disponibilização nominal e individualizada da remuneração de servidores públicos, se isolada de contexto, pode configurar, dependendo da forma de apresentação, uma violação ao princípio da transparência, se omitidas outras informações essenciais para a compreensão da política da gestão de pessoas do órgão ou da entidade. Informações e esclarecimentos sobre a carreira, descrição das atividades desempenhadas, atribuições e responsabilidades, gestão da ética, critérios para avaliação de desempenho e para nomeação dos cargos de gerência e de assessoramento, perfil profissional dos gestores, políticas de desenvolvimento profissional e critérios para alocação de pessoal, entre tantas outras, são essenciais para evidenciar boas práticas e eventuais distorções e contextualizar os dados sobre a remuneração de forma responsável. Neste primeiro momento, o debate parece repousar na possível ocorrência de colisão entre o direito à informação e ao controle social e o direito à intimidade e à segurança. Outros argumentos relativos à forma e ao teor dessa divulgação são importantes e poderão

contribuir significativamente para o debate do que sejam informações de interesse público nesta área.

Se o Direito é interpretação, esta requer, como afirma Dworkin, uma atitude autorreflexiva e contestadora que torne cada cidadão responsável por imaginar quais os compromissos públicos de sua sociedade para com os princípios por ela compartilhados e o que tais compromissos dela exigem, a cada circunstância.

Uma comunidade de princípios (DWORKIN, 1999) firma-se no senso de pertencimento de seus membros que, ao se reconhecerem como livres e iguais, assumem obrigações recíprocas que decorrem dos princípios que compartilham. É responsabilidade desta comunidade interpretar, à sua melhor luz, os direitos fundamentais que, apesar de universais, somente ganham maior densidade e concretude ao serem incorporadas pelos costumes e tradições de cada povo (CARVALHO NETTO, 2003), tradições estas que não podem se legitimar de maneira acrítica, mas requerem reflexividade a partir do caráter universalista desses direitos.

Portanto, é possível concluir que da divulgação espontânea de informações pelo Estado (transparência ativa) e da solicitação de informações, ainda que não elencadas ou previstas em regulamentos (transparência passiva), nasce o saudável debate do que seja administração pública transparente, ou, para utilizar expressão recentemente consagrada, um governo efetivamente aberto.

Concretizar a transparência e a *accountability* é um desafio nosso, enquanto comunidade política. Neste processo, sempre inacabado, somente uma postura crítica acerca de nossas práticas possibilita o resgate de nossas melhores tradições e a superação daquelas que ameaçam a efetiva vivência dos direitos fundamentais.

A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter (DWORKIN, 1999, p. 492).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. *Responsabilização na reforma do sistema de saúde*; Catalunha e Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

CARVALHO NETTO, Menelick. *Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica*

sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 3, p. 473-486, maio 1999.

_____. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do Direito*; a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAU, Nuria Cunill. La democratización de la administración pública; Los mitos a vencer. In: *Política y Gestión Pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.

GÜNTHER, Klaus. Uma concepção normativa de coerência para uma teoria discursiva da argumentação jurídica. *Cadernos de Filosofia Alemã*, 6, p. 85-102, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*; entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 v.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*; A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia moderna com e contra Carl Schmitt. *Cadernos da Escola do Legislativo*, n. 2, jul./dez., 1994. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/02.html>.

OSZLAK, Oscar. Responsabilización o responsibilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable. In: VIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Panamá, 28-31, Oct. 2003.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Abstract: This paper discusses, on the basis of the Brazilian Access to Information Act, the relation between accountability and transparency, as well as the importance of considering, in the interpretation of the meaning of public information, the Law as principles and rules, which demands analyzing the circumstances of each case to decide correctly.

Keywords: Transparency. Accountability. Governance. Right of access to information.

Acesso à informação pública, ética e pós-modernidade: revisitando a Teoria Habermasiana*

Licurgo Mourão**

Resumo: O sistema político definido pelo Estado de direito se especializa na produção de decisões que envolvem a coletividade, formando um sistema parcial entre outros sistemas parciais. Entretanto, observa-se que esse mesmo sistema não tem garantido acesso a informação de qualidade, inclusive no que toca à importante decisão de alocação de recursos públicos em áreas prioritárias, entre elas o saneamento. Revisitando a teoria de Habermas, o sistema político constituído pelo Estado de Direito está inserido assimetricamente em processos circulares altamente complexos, que têm que ser levados em conta pelos atores caso pretendam engajar-se com sucesso num enfoque performativo, na realização do sistema de direitos, por meio inclusive do livre acesso às informações públicas.

Palavras-chave: Acesso. Informação pública. Ética. Pós-Modernidade. Habermas.

* Contribuições: Analistas de Controle Externo do TCE-MG Diogo Ribeiro Ferreira e Josiane Velloso.

** Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Doutorando em Direito Econômico e Financeiro (USP). Mestre em Direito Econômico (UFPB). Extensões universitárias na The George Washington University (USA), na Fundação Dom Cabral e na Universidad del Museo Social Argentino. Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental (UFPE). Professor convidado da Universidad San Nicolas de Hidalgo no México, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (MG), da Faculdade de Direito da UFMG, da Escola de Administração Fazendária (Esaf), do Ministério do Planejamento, do Centro Integrado de Ensino Superior da Amazônia, da Universidade Positivo – Paraná e das Escolas de Contas dos Tribunais de Contas de Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia. Palestrante e conferencista nacional e internacional. Autor e coautor de artigos técnicos e livros. Coautor do trabalho técnico-científico ganhador do Prêmio Internacional conferido em 2009 pela Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) no XII Concurso Anual de Investigación Omar Lynch.

1 INTRODUÇÃO

No estudo das visões da modernidade, destacam-se dois autores que, com as peculiaridades de suas abordagens, permitiram melhor compreender o universo político contemporâneo: Jürgen Habermas e Michel Foucault.

Habermas¹ preocupa-se com o delineamento do Estado tecnocrático e com o surgimento de uma linha ideológica que impõe aos homens o retirar, em suas consciências, de distinções entre as esferas de trabalho e interação, buscando em sua obra caracterizar as sociedades contemporâneas como racionalizadas, no que se diferencia do pensamento de Weber, uma que Habermas não tem em mente o conceito de razão da tradição filosófica, mas uma forma específica e diferenciada de racionalidade — a de tipo instrumental — que se rege pela organização dos meios para o delineamento de um fim determinado.

Destaque-se que a proposta de Habermas² não é a da crítica da racionalidade instrumental, uma vez que, em sua visão, faz-se necessário ampliar o sentido do conceito de racionalização, de modo a alcançar “as duas esferas do agir humano — o trabalho e a interação”, de modo a definir, de modo autônomo, a racionalização para o campo da interação.

2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Na obra *A Moralidade da Democracia*, Leonardo Avritzer³, após uma década de estudos, reúne ensaios que expõem de uma forma sistemática e instigante aspectos do pensamento de Habermas ainda pouco discutidos em nosso meio: seu resgate da dimensão moral das teorias de Marx e Weber, assim como a especificidade de seu conceito sobre o processo democrático que, opondo-se ao “elitismo democrático”, propõe a sociedade como fonte principal da produção do poder. Desta forma, a lição contida em *A moralidade da democracia* proporciona um encaminhamento seguro para entrar em contato com uma concepção democrática que, resgatando a moralidade da modernidade, surge como uma utopia possível para o final do século XX.

Sendo assim, vislumbra-se a Lei de Acesso à Informação como um instrumento para tornar possível à sociedade ser a fonte principal de produção do poder,

¹ Conforme se deduz da leitura das obras citadas neste artigo, entre elas as de Habermas (1997, 2002, 2003).

² HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 57-121.

³ AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

em razão de seu controle sistêmico acerca dos malfeitos públicos, não raro não divulgados àqueles a quem o Estado, em *ultima ratio*, deveria servir.

Em 18 de maio de 2012, entrou em vigor no Brasil, com décadas de atraso em relação aos países centrais, a **Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011** — que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, além de ensejar outras providências.

De cunho ético e moderno, busca a nova lei inserir o cidadão brasileiro em uma seara de transparência e controle social pouco vista nos países em desenvolvimento. Deseja-se mais do que a apatia espectral: busca-se a criação de um espaço público no qual o cidadão passe a ter acesso à informação para usá-la em favor de seus interesses e em defesa da própria sociedade contra os abusos de autoridade, ainda tão comuns.

Em regra, a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser disponibilizado em profusão, evitando-se, porém, sua divulgação apenas nos casos estabelecidos em lei, assim tratados como exceção, de modo temporário. Sendo assim, a denominada Lei de Acesso à Informação prevê, como exceções à regra de acesso, os dados pessoais e as informações classificadas por autoridades como sigilosas.

Prevê-se que tal conceituação ensejará diversas querelas jurídicas no tocante a tal divulgação, uma vez que, em regra, dados financeiros e patrimoniais tendem a expor a intimidade e a vida privada do cidadão, cuja garantia de manutenção encontra o seu tórus de validade na própria Constituição.

Para fins da lei, os dados pessoais são aquelas informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, devendo sua divulgação ser feita de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Tais conceitos são de difícil demarcação, uma vez que nem sempre são juridicamente determinados. Exemplo disso é a controvérsia envolvendo a Presidente da República, anteriormente à aprovação da referida lei, como se deflui da matéria publicada na revista *Carta Capital*⁴, de 25/10/2010, *verbis*:

⁴ CARTA CAPITAL. *Folha de S. Paulo vai ao STF para conhecer processo de Dilma na ditadura*. São Paulo, 25 de outubro de 2010. Disponível: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/folha-de-s-paulo-vai-ao-stf-para-conhecer-processo-de-dilma-na-ditadura/>>. Acesso em: 21 mai. 2012.

Jornal paulista entra com ação cautelar no STF: quer conhecer antes das eleições o processo que levou Dilma à prisão durante regime militar

A Folha de S.Paulo anunciou na edição deste sábado 23 – pág. A11 – que protocolou uma ação cautelar no Supremo Tribunal Federal (STF) para que tenha acesso ao processo que levou Dilma Rousseff à prisão da ditadura militar em 1970.

Antes, o jornal encaminhou o pedido junto ao Superior Tribunal Militar (STM), mas o órgão suspendeu o julgamento por duas vezes. A Folha recorre agora ao STF porque tem pressa. Ela justifica a urgência dizendo que o conhecimento do caso é “atualidade do interesse público”. Continua: “já que a candidata pode se tornar a próxima presidente”. E arremata: “para os leitores conhecerem o passado de Dilma”.

É estranha esta ação do jornal. Todo Brasil já sabe que Dilma Rousseff ficou presa durante mais de dois anos nas masmorras da ditadura. Que foi barbaramente torturada e que pertencia a uma organização guerrilheira chamada VAR – Palmares. Já lemos inúmeras matérias com declarações de seus ex-companheiros de luta e até de ex-carcereiros.

Todo mundo já sabe também o que foi a ditadura militar no Brasil. E quem defende a democracia e a liberdade deve concluir que não deve ser motivo de desonra ser integrante da lista dos que tiveram coragem de resistir a ela.

[...]

Porém, o que a Folha insiste em saber agora, na última semana das eleições? Ela quer ler o processo escrito e assinado por militares que apoiaram o golpe de 64 ou juízes a seu serviço. Quer saber o que eles escreveram mais sobre a militância da provável futura presidenta do Brasil. Quer saber de quais ações ela é acusada de participar. Com detalhes.

Com estes dados em mãos, o que faria a Folha? Ela acreditaria no que ler nestes processos? Daria isso como verdade factual e divulgaria para seus leitores? E da Folha, posso supor, iria o assunto para outros jornais, para a tevê, para o rádio e a internet?

[...]

O Manual de Redação da Folha de S.Paulo ensina que o bom jornalista deve apoiar seus escritos em boas e confiáveis fontes. Querer reconstruir o passado de uma candidata à presidência da República com esta base e ainda recorrer ao STF para isso, não cheira nada bem. A alguns dias do pleito, então, nem se fala.

É cediço que as informações pessoais não são públicas e, conforme a lei em vigor, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, a contar da sua data de produção. Entretanto, a lei traz hipóteses segundo as quais tais informações podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na lei.

Por sua vez, as informações classificadas como sigilosas são definidas em lei como aquelas cuja Lei de Acesso a Informações prevê alguma restrição de acesso, mediante classificação por autoridade competente, em razão de sua sensibilidade quanto à segurança da sociedade, em caso de indevida divulgação, aí considerados aspectos atinentes à vida, segurança ou saúde da população. Também se consideram sigilosas as informações que coloquem em risco a segurança do Estado, no que toca à soberania nacional, relações internacionais e atividades de inteligência.

Conforme a Lei de Acesso a Informações, a informação pública pode ser classificada como:

- **Ultrassecreta**, cujo prazo de segredo é estabelecido em 25 anos (renovável uma única vez);
- **Secreta**, com prazo de segredo de 15 anos;
- **Reservada**, em que o prazo de segredo é de 5 anos.

Exemplo das querelas jurídicas referidas alhures — quanto à demarcação dos limites entre as esferas pública e privada — é a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Liminar n. 623, nos termos do entendimento esposado pelo Ministro Ayres Britto, no que toca à divulgação, pela União, dos rendimentos dos servidores públicos federais, *in verbis*:

Decisão: vistos, etc. Trata-se de pedido de suspensão dos efeitos de liminares deferidas nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400. Pedido, este, formulado pela União, com fundamento no art. 15 da Lei nº 12.016/2009. 2. Argui a requerente que a “Confederação dos Servidores Públicos Do Brasil – CSPB, entidade sindical de terceiro grau, ajuizou ação ordinária pretendendo, em síntese, impedir a divulgação, pela União, dos rendimentos dos servidores públicos federais de forma individualizada”. Isto sob a alegação de afronta aos **princípios constitucionais da privacidade e da dignidade da pessoa humana**. Alega que o Juízo da 22ª Vara Federal/DF deferiu a liminar para que a União se abstivesse “de realizar novas divulgações dos rendimentos dos Servidores Públicos Federais, no âmbito dos três Poderes da República, de forma individualizada”. Liminar que foi estendida, a pedido da interessada, a fim de “abranger também a retirada do

ar das publicações de rendimentos já realizadas”. Pelo que a União protocolou, perante o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pedido de suspensão. Pedido, no entanto, indeferido. 3. Aponta a autora a existência de grave lesão à ordem pública. É que **“a decisão impugnada acaba por impedir a concretização de importante política pública com sede constitucional, que objetiva dar efetiva publicidade aos gastos públicos no Portal da Transparência, alcançando, assim, o interesse público primário”**. Segundo a requerente, **“a divulgação dos vencimentos dos servidores públicos não viola a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem da pessoa, porquanto os vencimentos pagos pelo Poder Público constituem informação de caráter estatal, decorrente da natureza pública do cargo e a respeito da qual toda a coletividade deve ter acesso”**. [...] Ora, no caso dos autos, é evidente estar-se diante de matéria constitucional, devido a que as decisões impugnadas versam o tema do direito fundamental de acesso à informação pública (inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal), de parilha com o princípio igualmente constitucional da publicidade da atuação administrativa (caput do art. 37 da CF). Princípio que, para além da simples publicidade do agir de toda a Administração Pública, propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos. Donde a facilitada conclusão de que decisões judiciais contrárias a tais normas constitucionais de proa gera grave lesão à ordem pública. 6. Como ainda se faz de facilitada percepção, a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Ao mesmo tempo, a remuneração bruta mensal dos servidores públicos em geral é vinculada ao princípio da legalidade estrita, ou seja, trata-se de gasto do Poder Público que deve guardar correspondência com a previsão legal, com o teto remuneratório do serviço público e, em termos globais, com as metas de responsabilidade fiscal. [...] 9. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender os efeitos das liminares concedidas nos autos da Ação Ordinária nº 33326-48.2012.4.01.3400, até o trânsito em julgado do processo. (Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 623. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em: 10 jul. 2012. *DJe*, 3 ago. 2012).

Inexoravelmente, o tema acerca do acesso às informações públicas que “invadiriam” a denominada seara privada é permeado de controvérsias. Veja-se a crítica publicada pelo *Jornal Estado de Minas*⁵ quanto à novel legislação, *verbis*:

⁵ JORNAL ESTADO DE MINAS. *Dilma quer salários na rede*. São Paulo, 25 de maio de 2012. Brasil. Disponível: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Midias/DetalheMidias.aspx?Id=2528&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em: 18 mai. 2012.

Decreto presidencial obriga os órgãos federais a publicar na internet dados completos da folha de pessoal. Supremo decide questão na terça-feira. No Congresso, permanece o sigilo.

Guilherme Amado e Diego Abreu

Brasília — Ao regulamentar ontem a aplicação da Lei de Acesso à Informação, em vigor desde quarta-feira, a presidente Dilma Rousseff **citou especificamente a publicação na internet dos salários dos servidores, nome a nome, incluindo não só o valor das remunerações, como também as gratificações e ajudas de custo.** Também ontem, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, mostrou-se favorável à publicação do salário de servidores, ainda que só na terça-feira os ministros da Suprema Corte devem bater o martelo sobre o assunto. As duas decisões isolaram a Câmara dos Deputados e o Senado, que se recusam a fornecer os dados.

O argumento do Congresso cita o artigo 31 da lei, que restringe a publicação de informações relacionadas à “intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas”. O Executivo federal e presidente do STF não estão sozinhos na avaliação de que não se trata de invasão de privacidade. Segundo o economista Gil Castello Branco, da ONG contas abertas, o princípio que deve nortear a divulgação desse tipo de dado é o mesmo de qualquer empresa: o patrão tem o direito de saber quanto paga a seus funcionários.

“No caso da sociedade, os patrões somos nós. Qualquer cidadão tem o direito de saber, porque quem paga isso somos nós. Isso já acontece em vários países, da própria América do Sul. Mas esse está se tornando o maior tabu da transparência. Um tabu absurdo”, defendeu o economista, lembrando que as despesas com pessoal são um dos itens com maior custo nos orçamentos públicos. [...]

Prefeitura de BH abre dados

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) também se prepara para cumprir as determinações da Lei de Acesso a Informação. O Decreto 14.906, assinado pelo prefeito Marcio Lacerda (PSB) e publicado quarta-feira, estabelece mudanças na Lei Orgânica do Município conforme propõe a lei federal. **O texto prevê que dados “de interesse coletivo ou geral” serão divulgados independentemente de requerimentos no site da prefeitura [...].** Há ainda um trecho que caracteriza informações sigilosas e pessoais, que terão critérios diferentes para serem liberadas. (grifo nosso)

3 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL E DA ESFERA PÚBLICA POLÍTICA

Baseado na visão de “aparelho do Estado”, Habermas⁶ defende que o poder “ilegítimo” interpenetra o poder regulado pelo Estado de Direito, uma vez que a esfera pública política e o complexo parlamentar são atingidos pelo “poder social de interesses organizados”, influenciando sobremaneira o processo legislativo.

Tendo como referência o “aparelho do Estado”, a esfera pública política e o complexo parlamentar passam a formar o lado-*input*, com base na qual o “poder social de interesses organizados” decorre para o processo legislativo. Por sua vez, no lado-*output*, a administração encontra “a resistência dos sistemas funcionais das grandes organizações” que fazem vingar e prevalecer seu poder no “processo de implementação”.

Assim, atuando de modo independente ao processo democrático, o poder social levaria à autonomia do poder administrativo, o qual, assim fortalecido, forma uma contracorrente a influenciar os processos democráticos de decisão, balizados pelo poder comunicativo, compreendido como “simple constructo tendencioso” e assim visto tanto pela teoria da ação, quanto pela teoria do sistema. Para a primeira, poder é a capacidade de atores imporem sua vontade. Já para a segunda, o poder é visto por dois ângulos: código de poder de um determinado sistema político de ação e poder geral de organização, ou “capacidade de organização auto-poiética”⁷.

Habermas⁸ defende que a teoria social do pluralismo insere-se no modelo normativo do liberalismo mediante uma simples substituição: **o lugar dos cidadãos e de seus interesses individuais é ocupado por organizações e interesses organizados.**

Segundo o filósofo, a democracia de concorrência forma então um equilíbrio social do poder, no nível de distribuição do poder político, de tal modo que a política estatal leve em consideração um amplo leque de interesses simétricos, sendo que **a luta pelo poder se desenrola essencialmente entre elites.** Daí exsurge um questionamento do filósofo: como uma política iniciada essencialmente por elites é capaz de satisfazer os interesses dos que não são elite?

De fato, veremos em tópico adiante que não sendo o saneamento básico algo que esteja no rol dos problemas da elite brasileira, pouco se investe, embora, do ponto de

⁶ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p.59.

⁷ *Ibidem*, p.58

⁸ *Ibidem*, p.60.

vista científico, haja provas cabais de que o equacionamento desse clamor popular levaria a uma melhoria da qualidade de vida em geral, uma vez que o adequado tratamento dos resíduos e o acesso a fontes limpas de água é fator de combate a uma infinidade de etiologias.

Segundo Habermas⁹, **a única garantia de que as funções do Estado visam ao bem comum reside na racionalidade das elites capazes de decidir e desejosas de inovações. O Estado, uma vez que não é dirigido pelos interesses sociais, pode ao menos desenvolver uma sensibilidade em relação a esses interesses**, devendo o sistema político assumir a articulação das necessidades públicas relevantes, dos conflitos latentes, dos problemas recalcados, dos interesses que não se deixam organizar, *etc.* Segundo Avritzer¹⁰, a burguesia, como classe privada, propõe a publicização como forma de participação no poder político. Para Habermas, o poder proposto pela burguesia implicava a diferenciação entre poder econômico e poder político, logo, na renúncia à pretensão de administrar.

Segundo Habermas¹¹, o sistema político pode prescindir das fontes autônomas do direito legítimo, após a positivação completa deste último, tendo a política se tornado independente, transformando-se num círculo fechado em si mesmo. Sendo assim, a esfera pública política não é capaz de formar um espaço para a tematização e o tratamento de problemas que envolvem a sociedade como um todo, pois tanto ela quanto o público de cidadãos estão atrelados ao código de poder, devendo satisfazer-se com uma política simbólica.

Ao passar do plano da formação democrática da opinião e da vontade das pessoas para o das relações intersistêmicas, a integração deve manter intacto o “conteúdo essencial” da democracia. Willke¹² mantém a ideia da “instauração de discursos sociais” e da “sintonia entre autores autônomos através de discursos racionais”.

No que toca aos atores da sociedade civil, opinião pública e poder comunicativo, Habermas¹³ assevera que “na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar”.

⁹ *Ibidem*, p.60.

¹⁰ AVRITZER, *op. cit.*

¹¹ HABERMAS, *op. cit.*, p. 73.

¹² WILLKE, Helmut. *Ironie des Staates*. Frankfurt/M, 1992, p. 205.

¹³ HABERMAS, Jürgen. **O papel da sociedade civil e da esfera pública política**. *op. cit.* p. 91.

Afirma¹⁴ que “a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, *etc.*”, podendo “ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”, reproduzindo-se por meio do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

Para Habermas¹⁵, a esfera pública constitui principalmente uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana”. Parsons¹⁶, a seu turno, introduziu a “influência” como uma forma simbolicamente generalizada da comunicação que regula interações através da convicção ou da persuasão.

Certo que a informação é fator de influência, assevera Habermas¹⁷ que “a influência alimenta-se da fonte do entendimento, porém se apoia num adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas”. Para ele, “opiniões públicas representam potenciais de influência política que podem ser utilizados para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais”. Na sua visão, os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada — as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, *etc.* — de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas.

Claro que o acesso à informação nutre a sociedade civil. Entretanto, para Habermas¹⁸, o termo “sociedade civil” atualmente não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

¹⁴ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p. 92.

¹⁵ *Ibidem*, p. 92.

¹⁶ PARSONS, Talcott. *Sociological theory and modern society*. Nova Iorque: 1967. p. 355-382.

¹⁷ HABERMAS, 1997, *op. cit.*, p. 95.

¹⁸ SIEBENEICHLER, Flávio Beno. **Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. pp. 21-68.

4 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação, observou-se o advento da Lei Complementar n. 131/09¹⁹, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar n. 101/00²⁰, a fim de fomentar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas acerca da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tal desiderato se persegue por inspiração em dispositivos constitucionais proeminentes presentes em diversos trechos da Constituição da República de 1988, entre outros, no art. 5º, XIV (acesso à informação), XXXIII, XXXIV, *a* (direito de petição), LXXII (*habeas data*) e LXXIII (ação popular); art. 70 (controle externo e interno e dever de prestar contas); art.165, §3º (relatório resumido de execução orçamentária).

Destaque-se que a Federação brasileira é signatária de Convenções Internacionais, entre elas a que teve lugar na Assembleia-Geral da ONU, em 31 de outubro de 2003, (art. 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²¹) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos²² que estabeleceu em seu art. XIX:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

No nível infraconstitucional, a transparência fiscal está prevista nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (atualizada pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009). O art. 48 é regulamentado pelo Decreto n. 7.185 do Presidente da República, de 27 de maio de 2010 e pela Portaria n. 548 do Ministro da Fazenda, de 22 de novembro de 2010.

Entretanto, constitui-se verdadeiro nó górdio o atendimento desta inovadora determinação, uma vez que, nas palavras de Luís Eduardo Pires de Oliveira Vieira²³:

¹⁹ BRASIL. **Lei Complementar 131/09, de 27 de maio de 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 23 ago. 2012.

²⁰ BRASIL. Lei Complementar 101/00, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2000.

²¹ ONU. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em <<http://www.unodc.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=fQGjcb7p2Q>>. Acesso em 23 ago. 2012.

²² *Idem*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

²³ VIEIRA, Luís Eduardo Pires de Oliveira. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar n. 131/09 e sua regulamentação*. Disponível: <<http://www.webartigos.com/articles/65511/1/TRANSPARENCIA-E-CONTROLE-DA-GESTAO-FISCAL-A-LEI-COMPLEMENTAR-N-13109-E-SUA-REGULAMENTACAO/pagina1.html>>. Acesso em: 9 mai. 2011.

[...] cumprir essas determinações tem sido um problema para a maioria dos entes da Federação, pois a **Lei da Transparência promoveu a abertura de uma “caixa preta” que até então era protegida pela maioria dos cofres públicos. Conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômico em março de 2011, mais de 70% das capitais do país disponibilizam suas informações orçamentárias e financeiras em seus Portais de Transparência de forma péssima, ruim ou medíocre (INESC, 2011).**

Além disso, até maio de 2013, todos os municípios brasileiros terão que se adaptar para cumprir as exigências da LC n.131/00 e do Decreto n° 7815/10. Para tornar ainda mais crítica essa situação, em novembro de 2010, a Portaria n. 548/2010 estabeleceu mais uma série de exigências as quais deverão ser cumpridas de forma obrigatória pela União e pelos estados a partir de 2012 e pelos municípios a partir de 2013.

Tal necessidade se avulta ao considerarmos os prazos para sua implementação estabelecida na lei de regência. Sendo assim, estabelece a norma geral — art. 73-B, da LC n. 131/09, publicada em 28 de maio de 2009 — que todos aqueles alcançados pela Lei de Responsabilidade Fiscal deverão cumprir as exigências acrescentadas pela Lei da Transparência nos prazos a seguir:

I — 28 de maio de 2010: para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II — 28 de maio de 2011: para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III — 28 de maio de 2013: para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Não se pode olvidar que o parágrafo único do art. 48 da LC n. 101/00 estabelece que a transparência também será assegurada mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Destaca Luís Eduardo Pires de Oliveira Vieira²⁴ que tal sistema deverá ser integrado com os respectivos portais de transparência de forma que sejam disponibilizadas para a sociedade, no mínimo, as informações orçamentárias e financeiras exigidas pela lei, *verbis*:

Entende-se por sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que funcionando em conjunto suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação.

²⁴ VIEIRA, *op. cit.*, p. 6-7.

Os principais sistemas governamentais são o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios (SIAFEM), o Sistema PREFEITURA LIVRE e o Sistema E-CIDADE.

[...]

Art. 5º o sistema atenderá, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING — Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico [...].

Verifica-se nesse dispositivo que os padrões mínimos de qualidade exigidos inviabilizam a administração de adotar qualquer sistema desprovido de competência para possibilitar a transparência da gestão fiscal. Pelo contrário, o sistema deverá possuir elevado desempenho operacional para ser capaz de disponibilizar as informações exigidas nos respectivos Portais de Transparência.

Todavia, até o momento, o legislador não definiu expressamente de quem será a competência para “certificar” se os sistemas utilizados estão “atendendo” ou “não” o padrão mínimo de qualidade exigido. De acordo com as recentes discussões travadas no Grupo Técnico de Padronização e Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional, essa competência de certificação deverá ser atribuída expressamente aos Tribunais de Contas (BORGES, 2011). (gifro nosso)

É de se destacar, quanto às informações mínimas das despesas, que a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu critérios de disposição e acessibilidade, *verbis*:

Art. 48-A [...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
I — quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Da mesma forma, quanto à receita, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 48-A, que os entes da federação disponibilizarão, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso às informações referentes ao lançamento e ao recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive no que tange aos recursos extraordinários.

Os objetivos e propósitos no desencadeamento de tais mudanças institucionais e ideológicas no serviço público e na sociedade e na economia do país configuram-se elementos para a reflexão e crítica na nova perspectiva da Administração Pública brasileira.

5 ACESSO À INFORMAÇÃO E SANEAMENTO BÁSICO

A saúde é um direito fundamental, expressamente elencado entre os direitos sociais previstos no art. 6º da CR/88 e assegurado nos termos do disposto no art. 196 da CR/88, *verbis*:

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos** e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifo nosso)

Em consonância com essa posição de destaque dada pelo constituinte originário ao direito fundamental à saúde, a Emenda Constitucional n. 29/2000 alterou o art. 198 da CR/88 e fixou os percentuais mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde:

Art. 198. [...]

[...]

§ 2º **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

I — no caso da **União**, na forma definida nos termos da **lei complementar prevista no § 3º**; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

II — no caso dos **Estados e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos **impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II**, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)

III — no caso dos **Municípios e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos **impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos**

de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[...]

Art. 77 do ADCT. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

II - no caso dos **Estados** e do Distrito Federal, **doze por cento do produto da arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

III - no caso dos **Municípios** e do Distrito Federal, **quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

[...]

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo. (grifo nosso).

Para além desses contornos básicos, não obstante o que objetivamente pode ser considerado como gasto que repercute na área da saúde pública, o constituinte deixou ao legislador infraconstitucional a competência para indicar os critérios políticos do que efetivamente poderá ser computado como gasto em saúde para o fim específico do cumprimento do índice mínimo inserido pela EC n. 29/2000.

Apesar de todos os esforços formais, constitucionais e legais, ainda claudica a federação brasileira no atendimento digno do conjunto de seus cidadãos quanto ao rol de serviços tidos como essenciais e diretamente relacionados a uma maior qualidade de vida e aos direitos humanos, entre eles os relacionados à saúde, à educação e à segurança.

O tema desafia diversas abordagens relacionadas à ética e à modernidade, uma vez que se avulta a prioridade de investir na próxima década bilhões de dólares em infraestrutura para receber eventos esportivos de escala mundial (copa de futebol das confederações, copa do mundo de futebol, jogos olímpicos e paraolímpicos). A seu turno, 60% da população não tem acesso, em suas jornadas diárias, às fontes de água potável nem tampouco a destinação adequada de seus detritos, fazendo-se necessário aliar tal priorização de gastos com eventos esportivos,

de modo a deixar um legado de obras que também possuam impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

Em uma análise biopolítica dos fenômenos sociais, Foucault a define — tendo em conta elementos até então relevados nos estudos científicos acerca da atuação estatal — como sendo:

[...] a maneira como se procurou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas postos à prática governamental pelos fenômenos próprios de um conjunto de viventes constituídos em população: saúde, higiene, natalidade, longevidade, raças... Sabe-se o lugar crescente que esses problemas ocuparam desde o século XIX e que desafios políticos e econômicos eles vêm constituindo até hoje.

Pareceu-me que não se podia dissociar esses problemas do âmbito de racionalidade política no interior do qual eles apareceram e adquiriram sua acuidade. A saber, o “liberalismo”, já que foi em relação a ele que adquiriram o aspecto de um verdadeiro desafio. Num sistema preocupado com o respeito dos sujeitos de direito e com a liberdade dos indivíduos, como é que o fenômeno “população” com seus efeitos e seus problemas específicos pode ser levado em conta? Em nome do que e segundo que regras pode ele ser administrado? **O debate que ocorreu na Inglaterra no meado do século XIX acerca da legislação sobre a saúde pública pode servir de exemplo.**²⁵ (grifo nosso).

Como se sabe, grande parte das receitas municipal e estadual no Brasil é destinada ao pagamento de despesas de custeio da máquina pública, em especial à folha de pagamentos, além de outros gastos, determinados pela Constituição Federal. Sobram a esses entes públicos poucos recursos para investimentos em infraestrutura, inclusive no tocante aos gastos necessários com saneamento básico, tidos por cruciais para o desenvolvimento social de nosso País, cujos rincões ainda padecem de etiologias tidas como terceiro mundistas.

Nesse sentido, reportagem publicada no jornal MetroBrasil, em 20/10/2011, nos revela que apenas 55% das cidades brasileiras possuem coleta de esgoto, sendo que, na Região Norte, menos de 5% dos municípios possuem rede coletora, de acordo com pesquisa do IBGE. No que toca à coleta seletiva de lixo, encontra-se presente em apenas 17,9% das cidades, concentrada essa prática principalmente nos estados do Sul e Sudeste, *verbis*:

Quase metade (45%) das cidades brasileiras não tem rede coletora de esgoto, segundo pesquisa divulgada ontem pelo IBGE usando

²⁵ FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 431-432.

dados de 2008. E do total coletado, só 29% dos resíduos passam por estações de tratamento antes de ser descartados.

Os dados mostram que a situação tem melhorado muito pouco em relação à pesquisa anterior, de 2000. Naquele ano, a parcela de municípios sem rede coletora de esgoto era de 47,8%.

Além disso, há muita diferença entre as regiões. Enquanto na região Norte, 96,5% das cidades não têm rede coletora, no Estado de São Paulo apenas um município (Itapura) estava nessa situação.

A pesquisa leva em conta apenas a existência ou não da rede coletora, e não a abrangência de cobertura dentro de cada município.

Coleta de lixo.

Os dados também apontam que metade (50,8%) dos municípios brasileiros ainda destinavam seus dejetos para lixões a céu aberto. Em média, 183,5 mil toneladas de lixo são recolhidas diariamente nos municípios. Em 40,2% das cidades, a coleta domiciliar é realizada todos os dias, e em 36,08%, três vezes por semana.

A coleta seletiva é realizada em apenas 17,9% das cidades do país, principalmente no Sul e no Sudeste. Apesar de baixo, o número representa um avanço em relação a 2000, quando apenas 8,2% dos municípios realizavam a coleta seletiva do lixo.

Alagamentos.

O levantamento também revela que 2.274 municípios brasileiros sofreram inundações em área urbana nos cinco anos anteriores à pesquisa. O número representa 40,8% do total das cidades do país. Em 698 deles, as enchentes ocorreram em áreas que não costumam ser alagadas.

De acordo com o IBGE, a consequência da falta de saneamento e as enchentes é o grande número de internações por doenças como diarreia, leptospirose e hepatites virais no país. O índice chega a 309 para cada 100 mil habitantes.²⁶ (grifo nosso)

As perguntas que se fazem diante desse estado de coisas é: a prática orçamentária brasileira de destinação do gasto público não consegue captar e dotar adequadamente os desejos advindos dos estamentos sociais que mais anseiam por investimentos públicos? O cidadão brasileiro tem acesso às informações públicas que lhe permitam influenciar esse processo decisório?

As ações de saneamento, além de elevarem a qualidade de vida da população beneficiada, têm consequências diretas na saúde da população. Neste ponto, cabe

²⁶ JORNAL METROBRASIL. *Só 55% das cidades têm coleta de esgoto*. Metropoint. Belo Horizonte, quinta-feira, 20 de outubro de 2011, p. 5. Brasil. Disponível em: <<http://www.metropoint.com>>. Acesso em: 21 out. 2011.

ressaltar que a importância das medidas de caráter preventivo na saúde pública, bem como o vínculo entre o saneamento básico e a saúde, têm assento na Constituição da República de 1988, em seus arts. 196, 198 e 200.

Além de previsão na legislação, existem vários estudos acerca dos impactos do saneamento na saúde da população beneficiada. Segundo estudo do Ministério da Saúde²⁷, entre as políticas públicas que repercutem diretamente nos indicadores da saúde, mormente no que toca à prevenção de diversas doenças, merecem destaque as intervenções no saneamento básico, *in verbis*:

Distintamente, uma série de políticas públicas sociais ou econômicas tem efeitos potenciais sobre a saúde ao atuarem sobre os processos geradores de ocorrência ou os determinantes das doenças ou outros eventos da saúde, portanto, afetando diretamente a incidência destes eventos. Dentre estas, cabe destacar **as intervenções de saneamento ambiental que, ao propiciarem melhorias nos níveis de higiene dos indivíduos e do seu contexto, reduzem o contato das populações com grande variedade de vetores, reservatórios e veículos inanimados de agentes patogênicos e, assim, diminuem as chances de adoecimento por diversas doenças.** Ademais, essas intervenções, **ao propiciarem água facilmente acessível, além de meios mais adequados para coleta e disposição de esgotos sanitários e resíduos sólidos, elevam a qualidade de vida e influenciam no modo de vida das populações beneficiadas,** o que, em última instância, pode também ter efeitos positivos sobre o bem-estar e a saúde e, indiretamente, na redução de diversas enfermidades relacionadas ao desgaste físico. (grifo nosso)

O quadro presente no Manual de Saneamento²⁸ demonstra como a implementação de ações de saneamento básico, especialmente relacionadas à água e ao esgoto, pode evitar e/ou reduzir a ocorrência de algumas doenças, entre elas: a cólera, a ascaridíase, a dengue, a esquistossomose, todas essas umbilicalmente ligadas a países com graves níveis de subdesenvolvimento, o que não se coaduna com a propalada quinta economia mundial.

Apesar de a pesquisa do Instituto Trata Brasil não ter tido abrangência em todos os municípios brasileiros, os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE²⁹ demonstram que a região Norte, que tem a menor estrutura de rede de água

²⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p. 19.

²⁸ BRASIL. *Manual de Saneamento*. 3. ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006; p. 38; 165.

²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008*. [On-line]. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoivedida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2011.

e esgoto, apresenta a maior taxa de internação por diarreia; ao passo que a Região Sudeste, que tem a maior estrutura de rede de água e esgoto, apresenta a menor taxa de internação, conforme se depreende da Tabela I abaixo:

TABELA 1: MUNICÍPIOS, TOTAL E COM SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES³⁰

Grandes Regiões	Total de municípios	Municípios com rede geral de distribuição de água	Relação percentual entre municípios com rede de água/total de municípios na região	Municípios com rede coletora de esgoto	Relação percentual entre municípios com rede de esgoto/total de municípios na região
Norte	449	442	98,44%	60	13,36%
Nordeste	1.793	1.772	98,83%	819	45,68%
Centro-Oeste	466	464	99,57%	132	28,33%
Sul	1.188	1.185	99,75%	472	39,73%
Sudeste	1.668	1.668	100,00%	1.586	95,08%
Total	5.564	5.531	99,41%	3.069	55,16%

Corroborando essa análise, recente artigo³¹ publicado no *The Lancet* demonstra a situação da saúde no Brasil. Esse periódico, referencial na comunidade científica internacional, publicado em 09/05/11, como parte de uma série de trabalhos que se dedicaram a examinar o sistema de saúde no Brasil, asseverou:

A mortalidade causada por diarreia experimentou uma queda significativa no decorrer da década de 1980, com o uso generalizado da terapia de reidratação oral. Além do uso dessa terapia, a ampliação do acesso aos serviços de saúde e, especialmente, ao cuidado primário contribuiu para a redução na mortalidade. Em crianças com menos de 1 ano, a mortalidade associada à diarreia caiu de 11,7 mortes por 1.000 nascidos vivos, em 1980, para 1,5 morte por 1.000 com vida, em 2005; uma redução de cerca de 95%. A incidência de diarreia também diminuiu durante esse período como resultado do aumento pronunciado da oferta de água tratada e encanada e, em menor grau, do esgoto sanitário. Tais melhorias no saneamento

³⁰ Adaptado de Tabela 1 – Municípios, total e com algum serviço de saneamento básico, por tipo de serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2000/2008.

³¹ BARRETO, Maurício L.; TEIXEIRA, M. Glória; BASTOS, Francisco I.; XIMENES, Ricardo A. A.; BARATA, Rita B.; RODRIGUES, Laura C. Sucessos e fracassos no controle de doenças infecciosas no Brasil: o contexto social e ambiental, políticas, intervenções e necessidades de pesquisa. *The Lancet*, Brasília, p. 50-51, maio 2011. Disponível em: <<http://www.thelancet.com/series/health-in-brazil>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

levaram a uma mudança nos casos predominantes de diarreia, da bactéria disseminada por transmissão fecal-oral (ex., *Salmonella spp* e *Shigella spp*) para os vírus disseminados por transmissão pessoa a pessoa (particularmente os rotavírus, mas também adenovírus e norovírus). (grifo nosso)

Ante o exposto, fica clara a relação objetiva entre saneamento básico e saúde, na medida em que um adequado sistema de saneamento básico tem impactos diretos na saúde da população, auxiliando no controle e prevenção de diversas doenças, ao evitar o contato da população com água não tratada, com animais nocivos à saúde, dentre outras ações.

Os gastos com saneamento básico podem permitir a racionalização dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, proporcionando melhor qualidade no atendimento das demandas da população nessa área, cabendo aos órgãos de controle tornar efetivo o acesso às informações públicas, fomentando a criação de um espaço público de discussão e de influências nas políticas públicas a serem implementadas, uma vez que o acesso à informação, em tal contexto, auxilia no controle social que pode repercutir numa maior destinação de recursos para saúde e saneamento, o que se faz premente no Brasil.

6 CONCLUSÕES

O sistema político definido pelo Estado de Direito se especializa na produção de decisões que envolvem a coletividade, formando um sistema parcial entre outros sistemas parciais. Entretanto, observa-se que esse mesmo sistema não tem garantido acesso a informação de qualidade, inclusive no que toca à importante decisão de alocação de recursos públicos em áreas prioritárias, entre elas o saneamento.

As decisões que envolvem a coletividade têm que ser vistas como a concretização de direitos, pois as estruturas de reconhecimento passam do nível de interações simples para o das relações abstratas e anônimas entre estranhos.

Sendo assim, revisitando a teoria de Habermas³², o sistema político constituído pelo Estado de Direito está inserido assimetricamente em processos circulares altamente complexos, que têm que ser levados na devida conta pelos atores, caso pretendam, enquanto cidadãos, deputados, juízes, funcionários, *etc.*, engajar-se com sucesso num enfoque performativo, na realização do sistema de direitos, por meio inclusive do livre acesso às informações públicas, de modo a influenciar, entre outros, as políticas

³² HABERMAS, 1997, op. cit., p.121.

públicas de saúde e saneamento, por meio da efetiva transparência dos gastos governamentais.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AGAMBEM, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *Guerra Fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro*. Disponível: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5090>>, [01 dez. 2009].
- BARRETO, Mauricio L.; TEIXEIRA, M. Gloria; BASTOS, Francisco I.; XIMENES, Ricardo A. A.; BARATA, Rita B.; RODRIGUES, Laura C. Sucessos e fracassos no controle de doenças infecciosas no Brasil: o contexto social e ambiental, políticas, intervenções e necessidades de pesquisa. *The Lancet*, Brasília, p. 50-51, maio 2011. Disponível: <<http://www.thelancet.com/series/health-in-brazil>>. Acesso em: 5 jul. 2011.
- BAUDELAIRE, C. *Sobre a modernidade: O pintor da vida moderna*. Org. Teixeira Coelho. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- _____. *Modernidade líquida*. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.
- _____. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Lei de Acesso à Informação*. [On-line]. Disponível: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaogov/acaoainformacao-brasil/quais-as-excecoes.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Manual de Saneamento*. 3. ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006.

_____. *Lei Complementar n. 131*, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

_____. *Lei Federal n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2011.

CARTA CAPITAL. *Folha de S. Paulo vai ao STF para conhecer processo de Dilma na ditadura*. São Paulo, 25 de outubro de 2010. Brasil. Disponível: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/folha-de-s-paulo-vai-ao-stf-para-conhecer-processo-de-dilma-na-ditadura/>>. Acesso em: 21 mai.. 2012.

DUTRA, Delamar José Volpato. *Razão e consenso em Habermas: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France*, 1976. Paris: Gallimard; Seuil, 1997.

_____. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Machado e Eduardo Jardim Morais. 3.ed. Rio de Janeiro: Nau, 2002.

FREUD, Sigmund. *Totem e Tabu*. Obras Psicológicas Completas. Edição Standard Brasileira. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

_____. *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUKUYAMA, F. *Democracia resiste a novo autoritarismo*. Tradução de Augusto Calil. Disponível: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080831not_imp233674,0.php>. Acesso em: 31 de ago. 2008.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *A inclusão do outro*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008*. [On-line]. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2011.

JORNAL ESTADO DE MINAS. *Dilma quer salários na rede*. São Paulo, 25 de maio de 2012. Brasil. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Midias/DetalheMidias.aspx?Id=2528&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em: 18 mai. 2012.

JORNAL METROBRASIL. *Só 55% das cidades têm coleta de esgoto*. Metropoint. Belo Horizonte, quinta-feira, 20 de outubro de 2011. Brasil. Disponível: <<http://www.metropoint.com>>.

KELSEN, Hans. *O que é Justiça: A Justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

MAIA, Antônio. Espaço público e direitos humanos: considerações acerca da perspectiva habermasiana. *Revista Jurídica da PUC do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev11antonio.html>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. [On-line]. Disponível: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/mp/plano_diretor/portugues/apresentacao/introducao.htm>. Acesso em: 25 out. 2000.

ONU. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Disponível em <<http://www.unodc.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=fQGjcb7p2Q>>. Acesso em 23 ago. 2012.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

PARSONS, Talcott. On the concept of Influence. In: *Id. Sociological Theory and Modern Society*. Nova Iorque, 1967, p. 355-382.

REALE, Miguel. *Curso de Filosofia do Direito*. 6. ed. Vol II. São Paulo: Saraiva, 1972.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

VIEIRA, Luís Eduardo Pires de Oliveira. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar n. 131/09 e sua regulamentação*. Disponível: <<http://www.webartigos.com/articles/65511/1/TRANSPARENCIA-E-CONTROLE->

DA-GESTAO-FISCAL-A-LEI-COMPLEMENTAR-N-13109-E-SUA-REGULAMENTACAO/pagina1.html>. Acesso em: 9 mai. 2011.

WILLKE, Helmut. *Ironie des Staates*. Frankfurt/M., 1992.

Abstract: The political system defined by the rule of law is specialized in producing decisions that involve the community, forming a partial system among other partial systems. However, it is observed that this same system does not have guaranteed access to quality information, including the ones involved with the important decision of allocation of public resources in priority areas, including sanitation. Revisiting Habermas's theory, the political system established by the rule of law is asymmetrically inserted in circular highly complex processes that have to be taken into due account by the actors if they wish to engage successfully in a performative approach, in the realization of system rights, including through the free access to public information.

Keywords: Access. Public Information. Ethics. Post-Modernity. Habermas.

Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura

Marília Souza Diniz Alves

Mestranda em Direito pela UFMG.
Analista Judiciária do TRT da 3ª Região.

Resumo: A Lei Federal n. 12.527/2011 regulamenta o direito fundamental ao acesso a informações resguardado pelos incisos X e XXXIII do art. 5º, bem como pelo inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição da República. A publicidade como regra geral da Administração Pública representa o rompimento com a cultura do sigilo. Dessa forma indaga-se: o que é cultura do sigilo? Como perceber suas mutações? Quais os desafios operacionais enfrentados pela Administração Pública no processo de abertura para o controle social? Como lidar com as situações aporéticas?

Palavras-chave: Lei de Acesso a Informação. Sigilo. Cultura. Administração Pública Gerencial. Tópica. Transparência.

1 Introdução

A Lei de Acesso a Informação (LAI), de natureza impetuosa e ousada, tem como uma de suas missões principais abrir a administração pública para a participação cidadã por meio da transparência dos atos administrativos, com vistas a combater o problema histórico da corrupção.

Para tanto, apoia-se no princípio da publicidade pugnando que a transparência consiste na forma de romper com a cultura do sigilo e estimular o controle social ativo. A pretensão da LAI de solução imediata para um problema crônico atrai o interesse das mentes intelectualmente ativas que passam a analisá-la.

Ela promete iluminar tantos pontos obscuros que parece iluminar todos eles. Muitos se agarram a ideia de acesso como um verdadeiro “abre-te sésamo” de uma nova ciência positiva, a partir da qual se construa um sistema de análise abrangente.

Deve-se ter cuidado com as modas repentinas que excluem praticamente tudo de diferente por um momento pelo fato de tantos voltarem-se à exploração de uma mesma ideia.

[...] ao nos familiarizarmos com uma nova ideia, após ela se tornar parte do nosso suprimento geral de conceitos teóricos, nossas expectativas são levadas a um maior equilíbrio quanto às suas reais utilizações e termina a sua popularidade excessiva. Alguns fanáticos persistem em sua opinião anterior sobre ela, a “chave para o universo”, mas pensadores menos bitolados, depois de um tempo, fixam-se nos problemas que a ideia gerou efetivamente. Tentam aplicá-la e ampliá-la onde ela realmente se aplica e onde é possível expandi-la, desistindo quando ela não pode ser aplicada ou ampliada. Se foi verdade uma ideia seminal, ela se torna, em primeiro lugar, parte permanente e duradoura do nosso arsenal intelectual. Mas não tem mais o escopo grandioso, promissor, a versatilidade infinita de aplicação aparente que um dia teve.¹

Dessa forma, com as devidas cautelas, opta-se por estudar a LAI, que pretende garantir o direito fundamental à informação. Indaga-se: o que significa cultura do sigilo? Como perceber suas mutações sob o enfoque da antropologia jurídica? Quais são os novos ritos da Lei n. 12.527/2011? Quais os desafios operacionais enfrentados pela Administração Pública no processo de abertura para o controle social? Como lidar com as situações aporéticas?

O presente trabalho terá os seguintes objetivos primordiais: (a) conceituar a cultura do sigilo e a cultura do acesso; (b) trazer os precedentes legais que representam sua

¹ GEERTZ, 2008, p.3

mutação; (c) elencar os ritos culturais positivados na LAI; (d) demonstrar desafios operacionais enfrentados pela Administração Pública no processo de abertura para o controle social; (e) colacionar modos de atuação perante demandas aporéticas.

2 ASPECTOS FILOSÓFICOS

Antes de responder as indagações, é mister definir os marcos teóricos que nortearam o estudo. Dada a complexidade optou-se por um marco teórico primário e um secundário.

a) Marco Teórico Primário: Conceito de Cultura

Adota-se o conceito de cultura proposto por Clifford Geertz², na obra *A interpretação das culturas*:

O conceito de cultura que eu defendo é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significado que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo estas teias e sua análise, portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado³.

[...]

a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível — isto é, descritos com densidade⁴.

Assim, a investigação perquirida centra-se nas ações simbólicas para implementação da Lei de Acesso a Informação. Essas ações retrataram a cultura da administração no que concerne a este direito fundamental.

Ao adotar este marco teórico, pretende-se, portanto, priorizar a análise das relações entre os atores nos seus detalhes para que, assim, seja possível inferir quais seus reais significados. Entretanto, reconhece-se que captar esse “real significado”, muito embora sob embasamentos teóricos bem definidos, consiste em uma tarefa de mera inferência. Ou seja, não se trata da busca, de maneira alguma, de uma verdade que se pretende absoluta.

² Antropólogo americano e fundador da vertente conhecida como antropologia hermenêutica ou interpretativa. Essa vertente estabelece um método de análise das informações de maneira mais próxima da realidade do campo e, por isto, menos abstrata. Percebe-se, portanto, que a vertente defendida por Geertz difere-se da Teoria Antropológica Estrutural capitaneada pelo francês Lévi- Strauss, que decifra códigos de maneira distante da empiria imediata (o campo).

³ GEERTZ, 2008, p.4

⁴ GEERTZ, 2008, p. 10

De qualquer forma, o conceito de cultura ao qual eu me atendo não possui referentes múltiplos nem qualquer ambiguidade fora do comum, segundo me parece: ele denota um padrão de significados transmitido historicamente, incorporado em símbolos, um sistema de concepções herdadas expressas em formas simbólicas por meio das quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida. É fora de dúvida que temos tais como “significado”, “símbolo” e “concepção” exigem uma explicação. Mas é justamente aí que deve ocorrer o alargamento, o aprofundamento e a expansão⁵.

As críticas à metodologia empregada por Geertz residem justamente no fato de que a identificação da simbologia envolvida em determinada ação é uma apreensão, acima de tudo, intuitiva.

Não obstante, a análise interpretativa proposta por Geertz é a que melhor se adéqua às necessidades dos fatos aqui analisados.

b) Marco Teórico Secundário: Pensamento Tópico

O novo paradigma de amplo acesso a informações é balizado pelo pensamento problemático preliminar ao atendimento das demandas sociais por informações. Para construir entendimentos comuns entre os interlocutores recorre-se aos *topoi*⁶ — pontos de vista utilizáveis e aceitáveis em toda parte, que se empregam a favor ou contra o que é conforme a opinião aceita e que podem conduzir a verdade dialética.

Com base em uma profunda reflexão travada entre perguntas e respostas, constroem-se fios condutores para orientar a resolução dos problemas/desafios tópicos corroborando com os raciocínios dialéticos.

Em algumas situações no desenvolvimento do pensamento problemático, os interlocutores deparam-se com uma aporia⁷ — situação problemática que, a princípio, não se pode eliminar — que tem por finalidade primordial equacionar as questões peculiares do caso concreto com vistas a resolver um problema específico.⁸

Quando do atendimento às informações e o eventual juízo de admissibilidade, a administração recorrerá ao pensamento dialético antes da divulgação dos dados.

⁵ GEERTZ, 2008, p. 66

⁶ VIEHWEG, 2008, p. 25 e 40

⁷ VIEHWEG, 2008, p. 33

⁸ A tópica pretende fornecer indicações de como comportar-se diante da aporia a fim de não ficar preso, sem saída.

3 DESENVOLVIMENTO

a) O que significa cultura do sigilo?

O vocábulo sigilo tem origem no latim *sigillus*. Consistia em um selo, uma forma de fechar os documentos na qual seria possível identificar eventual violação/abertura⁹.

Considera-se cultura do sigilo a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio *informação-poder* por meio de uma relação diretamente proporcional. Assim, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; logo, o sigilo era a estratégia para manter a influência.

A Lei n. 12.527/2011 é o marco regulatório que propõe a migração da cultura de sigilo da administração pública brasileira para o culto ao acesso. Isso implica substituir os ritos de criação de documentos secretos por ritos de ampla divulgação.

A mudança de cultura decorre de uma construção, e não de uma imposição. Sua legitimidade advém do reconhecimento que a sociedade atribui aos ritos por ela observados.

Isso explica o porquê de algumas leis simplesmente não terem aplicabilidade no Brasil; afinal o erro legislativo consiste em crer que com a mera promulgação de uma lei ter-se-á automaticamente uma mudança de comportamento.

A cultura do acesso pressupõe que os pedidos de informação formulados com base na LAI sejam tratados com “boa vontade” e “disposição”, que todas as perguntas sejam respondidas, ainda que com resposta negativa, e justificadas, para evitar a interposição desnecessária de recursos.

Não sendo possível a entrega do pedido no prazo, recomenda-se responder o que for possível, esclarecer os motivos do não atendimento pleno e imediato e, conforme o caso, estabelecer data futura para a complementação da resposta.

b) Como perceber suas mutações sob o enfoque da antropologia jurídica?

As mutações da cultura podem ser observadas sob múltiplos enfoques complementares como o antropológico, sociológico, psicológico, econômico e jurídico. Nesse trabalho, ater-nos-emos primordialmente às transformações sob o ângulo jurídico-antropológico.

O reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental deu-se em âmbito internacional por intermédio da Declaração Universal dos Direitos Humanos

⁹ Informações obtidas no site <www.wikipedia.org>.

adotada e proclamada pela Resolução n. 217A(III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que em seu artigo XIX dispõe:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras.

Ato contínuo, o Brasil adotou o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* que no art. 19 tem pretensão semelhante:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais.

Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.

Somente com o advento da Constituição da República de 1988 o direito a informação foi categorizado como direito fundamental constitucional:

Art 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X — são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...]

XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II — o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observando o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

No dia 18/11/2011 foi publicada a Lei n. 12.527 para regulamentar o direito ao acesso a informações já garantido constitucionalmente.

Impende salientar que as legislações específicas de sigilo continuam em vigência, bem como as informações relacionadas a segredo de justiça, segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Entre a edição do primeiro marco regulatório citado até o último passaram-se seis décadas. As transformações culturais são lentas, pois cada tipo de ação possui um significado diferente para um determinado grupo de pessoas.

As pessoas se reconhecem como parte da mesma cultura desde que reconheçam o mesmo significado quando diante de determinado acontecimento. Então, a cultura só existe quando há um significado comum para cada tipo de ação e fenômeno.

Na administração pública agrava-se a característica da transformação lenta em razão da cautela e reserva do segmento, a fim de compreender minimamente os impactos que a mudança cultural causará na prestação dos serviços públicos.

C) Quais são os novos ritos da Lei 12.527/2011?

Ao analisar a LAI percebe-se a opção por um catálogo de entendimentos comuns positivados no art. 4º que traz conceitos como: informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, *etc.*

A estratégia do legislador ao estabelecer o catálogo de *topoi* consiste em uma forma de balizar as discussões que serão travadas quando da aplicação da legislação. Trata-se de recurso que visa facilitar a construção de um entendimento em comum.

Cria-se artificialmente uma teia de significados para nivelar conhecimentos, facilitar a compreensão e conferir legitimidade aos ritos que por ventura venham a ser praticados com fundamento no novo paradigma.

a maior parte do que precisamos para compreender um acontecimento particular, um ritual, um costume, uma ideia, ou que quer que seja está insinuado como informação de fundo antes da coisa em si mesma ser examinada diretamente.¹⁰

Da leitura atenta dos demais dispositivos, com destaque para o art. 3º identificam-se os seguintes novos ritos culturais: (a) transparência ativa; (b) ampla divulgação; (c) transparência passiva; (d) controle social¹¹.

Passamos a tecer algumas considerações sobre os novos ritos. No que concerne à transparência ativa e à ampla divulgação, considera-se a disponibilização das informações em local de fácil acesso um dever da administração pública do qual decorre a obrigação de promover a divulgação de informações independente de provocação (art. 8º).

A lei prevê a criação de área específica nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades para disponibilizar as informações de interesse público, o que gera três benefícios: reduz a demanda de solicitação de acesso; minimiza significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos; facilita o acesso à informação por parte do cidadão.

Para garantir a prática desse novo rito, foram estabelecidas informações mínimas a serem prestadas por todo órgão público, devendo ser obrigatoriamente disponibilizadas na internet. Elas versam sobre as competências, estrutura organizacional, horário de atendimento, registros orçamentários, procedimentos licitatórios, programas de governo, bem como banco de dados com as perguntas frequentes.

Ademais, para facilitar o acesso, é requisito dos sítios ter ferramenta de pesquisa, bem como possibilitar gravação e o acesso por sistemas legíveis por máquinas.

Algumas informações continuaram classificadas como sigilosas (art. 4º, III), estando submetidas temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para segurança da sociedade e do Estado.

¹⁰ GEERTZ, 2008, p. 7

¹¹ Art. 3º, I — observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

II — divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações.

III — utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

IV — fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

V — desenvolvimento do controle social da administração pública.

Informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas também foram resguardadas. Seu **acesso é restrito, independentemente de classificação**, pelo prazo de **100 anos**.

Quanto aos ritos da transparência passiva e ao controle social, esses consistem na divulgação de informações em atendimento às solicitações da sociedade. Para tanto, a lei determinou a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) como canal de comunicação direta, seja presencial, por telefone ou pela via virtual.

Tecnicamente melhor seria descartar a última parte da nomenclatura do serviço, uma vez que qualquer interessado, seja cidadão¹² ou não, tem legitimidade para requerer informação, sendo vedada qualquer exigência relativa aos motivos determinantes da solicitação ou que inviabilize a solicitação.

A LAI cria princípios e diretrizes nacionais para formulação de procedimento operacional padrão em todos os níveis federados, com vistas a prestar informações aos cidadãos.

Trata-se de organizar as informações de forma a garantir o direito fundamental ao acesso. A preocupação primordial consiste em dar publicidade à aplicação/destinação dos recursos públicos.

O pedido de informações representa uma das formas de controle social (art. 9º, II). Deve conter apenas a identificação do requerente e a especificação da informação. Isso porque se considera que a informação é patrimônio do cidadão, sendo o Estado apenas seu guardião.

Dessa forma, o serviço de busca e fornecimento das informações é **gratuito**, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos, situações em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Em princípio, optou-se por definir o prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 10 para que a informação fosse prestada.

Fortalecer o controle social e ampliar os mecanismos de participação coíbe a prática de arbitrariedades pelo Poder Público. Para tanto, será necessário superar barreiras

¹² Embora com o paradigma do Estado Democrático de Direito a noção de cidadão esteja em processo de ampliação para englobar não somente o nacional, o conceito tradicional, ainda é bastante restritivo. Como exemplo das duas correntes tem-se respectivamente: “A noção de cidadania, destarte, conferida somente àqueles que possuem o status de cidadão/nacional, é substituída pelas ideias de patriotismo constitucional e de sujeito constitucional, de modo que não só o cidadão/nacional participe do processo constituinte, mas todo e qualquer interessado/afetado, incluindo-se as minorias e estrangeiros” (FREITAS, 2006, p. 110) e “Cidadão é o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participantes da vida do Estado” (MORAES, 2009, p. 207).

culturais no âmbito da administração pública, com mitigação de eventuais resistências ao amplo acesso, bem como conscientizar e capacitar os servidores públicos, que serão atores fundamentais para garantir a implementação da lei.

A tensão entre eficiência e legitimidade democrática deve ser solucionada com a participação do cidadão na condução da coisa pública. A otimização da ação estatal e da economia nos gastos públicos na busca da melhor atuação da administração pública deve uma fiel atenção à Constituição e ao Princípio da Democracia. Cada cidadão interessado/afetado tem o direito de participar de decisões sobre qual deve ser a melhor atuação da administração pública.¹³

d) Quais os desafios operacionais enfrentados pela Administração Pública no processo de abertura para o controle social?

Para estruturar o sistema de acesso à informação é imprescindível implantar os SIC em todos os órgãos e entidades públicas, o que implica primordialmente: (1) designar a autoridade que assegurará o cumprimento da lei em cada órgão e entidade; (2) definir as instâncias recursais; (3) definir e harmonizar procedimentos de acesso a informação nos órgãos e entidades; (4) aprimorar processos de gestão da informação — melhoria dos procedimentos de registro, trâmite e arquivamento de documentos/informações; (5) implantar sistemas eletrônicos para apresentação e tramitação dos pedidos de acesso à informação.

Sendo coerente com o marco teórico primário, prioriza-se a análise das ações humanas, do comportamento humano, nas suas exatidões, sem que se criem abstrações ou padrões unificados. O acesso empírico aos acontecimentos permite a percepção daquilo que lhes são próprios, que os diferencia, e não somente daquilo que os iguala - como ocorre quando da abstração e padronização. Assim, o significado dado para cada ação deve ser contextualizado.

Geertz entende que a interpretação antropológica deve ser uma leitura sempre atrelada aos fatos, pois dissociá-la de suas aplicações seria o mesmo que torná-la vaga. Isso posto, a interpretação jurídico-antropológica proposta neste trabalho visa descrever o campo analisado.

Dessa forma, optou-se por trazer em tela algumas discussões enfrentadas por uma equipe de trabalho de servidores do TCEMG designados para compor grupo de implantação da LAI, que tem como atribuições estudar a lei e elaborar minuta de ato normativo que regulamentará, em nível local, o acesso a informação (PORTARIA PRES/TCEMG N. 108/2012, publicada no *D.O.C* do dia 15/06/2012).

¹³ NASSIF, 2011, p.122

O grupo, composto por uma equipe multidisciplinar - com servidores da área da gestão da informação, da área de gestão de pessoas, da Escola de Contas, do órgão de controle interno, da Ouvidoria, da área de tecnologia da informação e da área de comunicação social -, teve como primeiro desafio iniciar a sensibilização dos demais servidores do Tribunal. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União, órgão responsável por implantar a LAI em âmbito federal, compareceu ao Tribunal para proferir palestra que esclareceu os principais pontos da lei para todos os servidores do TCEMG.

Na oportunidade, destacou-se que a lei fortalece a democracia e que qualquer informação produzida pelo Estado sempre será, em princípio, pública. Os servidores ainda não veem o acesso a informação como parte de sua atividade. O pensamento de que “terão que parar de fazer seu trabalho para dar informação” ainda é muito comum.

Paralelamente ao trabalho de sensibilização dos servidores, iniciou-se o trabalho de organização das informações que já se encontravam no portal do Tribunal de forma dispersa, informações essas exigidas pela LAI. Desenvolveu-se uma área própria para acesso à informação ativa onde esses dados foram também disponibilizados.

O grupo tem-se reunido semanalmente com o objetivo de esboçar a minuta que regulamentará a matéria em âmbito interno. O trabalho de elaboração da minuta está em sua fase final.

Dificuldades e dúvidas surgiram a todo tempo. Quem será o responsável pelo acompanhamento do cumprimento da lei no âmbito do TCEMG? A qual unidade do órgão o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ficará vinculado? Suas atribuições confundem-se com as atribuições da ouvidoria? Fisicamente, onde essa unidade ficará? Quantos servidores comporão o SIC? Qual estrutura física o SIC demanda? Temos servidores capacitados para atuarem nessa unidade? Como ela promoverá a interlocução com as demais unidades? Há recursos financeiros disponíveis para investimento no SIC? Essas foram algumas das questões levantadas.

Ainda no que se refere às dificuldades para implantação da LAI, pode-se citar as informações relacionadas à atividade finalística do Tribunal. A partir de que momento o relatório elaborado pelo analista do TCEMG, decorrente das inspeções realizadas, é público? Ele pode ser disponibilizado antes de proferida a deliberação do Tribunal? O Tribunal de Contas estaria preparado para divulgar essas informações antes da deliberação? Quais prejuízos podem ser ocasionados com a divulgação prévia desses relatórios? E quais benefícios podem ser alcançados?

Muitos são os desafios e dificuldades encontrados para dar efetivo cumprimento à LAI: desafios culturais, desafios operacionais, *etc.*

Percebe-se que é diante do caso concreto que as dificuldades e, também, as soluções surgem — *topoi* e *aporia*.

e) Como lidar com as situações aporéticas?

A situação aporética mais popular versa acerca da divulgação das folhas de pagamento dos servidores públicos. Ela tem sido objeto de vasta discussão e, até o presente momento, não se encontrou uma saída definitiva.

Isto porque o tema tangencia uma tênue linha entre a esfera pública e a privada. Por um lado, os recursos para o pagamento advêm das contribuições dos cidadãos que anseiam por prestações de contas detalhadas e compreensíveis; por outro, expõe-se não somente o servidor público, cidadão, mas também sua família que receiam retaliações e possíveis crimes.

O contexto brasileiro é diferente do da Suécia, primeira nação no mundo a desenvolver legislação sobre o acesso a informação, no ano de 1766¹⁴. O IDH, PIB, qualidade de vida, índice de violência são diferentes; logo, a preocupação acerca da divulgação dos salários para um país ou para outro tem reflexos completamente diferentes. Por isso, não é possível a simples importação de uma ideia sem particularizá-la para atender às necessidades nacionais.

Até agosto de 2012, o Supremo Tribunal Federal optou por divulgar nominalmente a remuneração bruta, líquida, descontos de cada servidor. Outros tribunais, com base nesse precedente, adotaram procedimento semelhante. Aliás, a adoção desse procedimento foi determinada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n. 151, de 05/07/2012, que alterou a Resolução n. 102/2009.

Ocorre que alguns sindicatos de servidores estão-se mobilizando para que as informações não sejam nominais, com vistas a resguardar a segurança das pessoas. Nesse sentido, foi concedida antecipação de tutela no Processo n. 37684-20.2012.4.01.3800, que tramita na 5ª Vara Federal de Belo Horizonte, proposta pelo Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais (Sitramg).

No âmbito do TCEMG também surgiram discussões quanto à divulgação da remuneração dos servidores. Interessa ao cidadão saber quanto “fulano” recebe ou quanto o detentor de determinado cargo ou função recebe? O que seria individualização

¹⁴ Informações obtidas na cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 da CGU.

da remuneração? Seria indicar quanto o ocupante do cargo recebe ou quanto o “sicrano” recebe? Ou seja, interessa ao cidadão, por exemplo, saber quanto a cidadã “fulana de tal” recebe ou quanto a diretora de jurisprudência, assuntos técnicos e publicações, analista do TCEMG, cuja posse se deu em 10/03/2012, designada para a função gratificada de direção, recebe?

Antes mesmo da conclusão dos trabalhos do grupo, o TCEMG publicou, no *DOC* de 10/08/2012, a Resolução n. 10/12/2012, que dispõe sobre a divulgação, na internet, das remunerações dos conselheiros, auditores, procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e servidores, ativos, inativos e pensionistas, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consta da referida resolução anexo que indica que a divulgação será nominal.

A segunda situação aporética consiste na própria operacionalização da LAI. Pois, se para órgãos estruturados atender a todas as exigências é tarefa desafiadora, como exigir de pequenos municípios o cumprimento de dispositivos tão complexos? A ideia não é interromper a prestação dos serviços públicos para prestar informações, mas agir com transparência. Neste sentido, acatou-se o legislador por meio do seguinte dispositivo previsto na LAI:

Art. 8º, §4º. Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

CONCLUSÕES

Acessibilidade, informação, controle social, dados abertos, governo eletrônico, linguagem cidadã, publicidade e transparência são os valores que norteiam a cultura do acesso.

Compreender as teias de significação por trás de cada um desses vocábulos é a tarefa do momento. Trata-se de decifrar o novo paradigma cultural.

Por ser uma análise cultural, este trabalho sabe-se intrinsecamente incompleto, despertando a suspeita própria e dos outros de que não está sendo encarado de maneira correta.

As várias tentativas classificatórias da cultura nada mais são do que fuga da abordagem metodológica interpretativa pela qual se fez opção neste estudo.

As interpretações são compostas por vários níveis: a medida que se retira uma camada, outra é revelada, muito diferente da existente embaixo dela.

São apenas provocações para novas reflexões, afinal, ciência se faz por cumulatividade. Os estudos constroem-se sobre outros. Iniciar uma pesquisa é mergulhar mais profundamente em um tema.

Vive-se o paradigma do compartilhamento de informações por meio das redes. Organizações públicas ou privadas que não assumam o novo paradigma estão fadadas a se extinguirem por perderem significado para a sociedade do compartilhamento.

A legislação acompanhou a mudança e vários são os desafios a serem enfrentados para que o direito ao acesso seja de fato garantido.

Cada demanda do cidadão deve ser analisada com suas particularidades antes do seu atendimento, com vistas, inclusive, a criar precedentes, bancos de dados e verdadeiros catálogos de *topoi*.

Deve-se, contudo, evitar o paradoxo iminente: o excesso de informações produz a desinformação e a superficialidade dos conhecimentos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Cartilha de Acesso à Informação Pública: *Uma introdução a Lei n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 151*, de 05/07/2012.

BRASIL. *Documentos sigilosos: acesso e direito à informação*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

FREITAS, Hudson Couto Ferreira de. *Poder Constituinte: uma reconstrução teórica com base na teoria discursiva do direito e da democracia de Jürgen Habermas*. Dissertação (Mestrado) — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, 2006

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASSIF, Gustavo Costa. A Democratização da Administração Pública por Intermédio das Ouvidorias Públicas Baseada na Visão Procedimentalista de J. Habermas. In: FERNANDES, Jean Carlos; NASSIF, Gustavo Costa (Org.). *Tópicos especiais de direito público e privado: direito, democracia e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência* — Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. Tradução de Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

Abstract: The Federal Law n. 12.527/2011 regulates the fundamental right to access to information safeguarded by items X and XXXIII of fifth article, and by item II of the third paragraph of the 37 article of the Constitution. The advertising as a general rule of public administration represents a break with the culture of secrecy. Thus asks: What is culture of secrecy? How to realize its mutations? What are the operational challenges faced by the public administration in the process of opening to the social control? How to deal with aporia?

Keywords: Law of Access to Information. Confidential. Culture. Public Administration Management. Topical. Transparency.

Accountability democrática e as ouvidorias

Rita de Cássia Chió Serra

Bacharela em Direito pela PUC Minas.
Mestre em Administração Pública pela
Fundação João Pinheiro. Advogada.
Analista do TCEMG.

João Rafael Chió Serra Carvalho

Historiador pela UFMG. Mestre em
História Social pela USP.

Ricardo Carneiro

Matemático. Mestre em Economia e
Doutor em Ciências Humanas (Sociologia
e Política) pela UFMG.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais volta ao seu tamanho original.”

Albert Einstein

Resumo: O propósito do presente artigo exploratório é examinar, na literatura, as principais abordagens acerca da ideia de *accountability* para, com base nos marcos teóricos, analisar o hodierno cenário nacional, no tocante aos referenciais normativos, bem assim quanto aos instrumentos de *accountability* horizontal inseridos na arquitetura institucional, destacando-se a relação *accountability*/ouvidorias.

Palavras-chave: *Accountability*. Responsabilidade. Responsividade. Prestação de contas.

1 INTRODUÇÃO

A principal questão enfrentada pelo Estado brasileiro, após a redemocratização, tem sido harmonizar as crescentes demandas sociais com condições de governança¹. A ideia de gestão pública eficaz, hoje, pressupõe a realização dos direitos fundamentais e sociais constitucionalmente assegurados, a presença concreta do caráter democrático traduzido no desenho institucional da gestão e o permanente diálogo entre ambiente público e a sociedade.

A transposição de um ambiente político ditatorial para um desiderato de democracia repercutiu no Estado, na Administração, na sociedade e no mercado brasileiros. Houve um aumento dos reclames sociais frente ao aparelho estatal, o qual foi reestruturado buscando adequação aos novos tempos, mediante a adição de ilhas de gerencialismo à burocracia preexistente e a adoção de novas formas de parceria com o mercado e a sociedade, sob o argumento da busca pela eficiência.

Importa destacar esse cenário de ebulição social, porque a *accountability* deve ser compreendida dentro da ideia de Estado. As questões atinentes à representatividade, legitimidade do poder e *accountability* tendem a acompanhar o avanço de valores democráticos.² Ademais, é inquestionável que as transformações ocorridas no aparelho do Estado brasileiro e que deságuam na gestão pública contemporânea interessam ao estudo de todas as formas de *accountability*, especialmente à *accountability* horizontal, como se demonstrará.

Mas afinal, o que é *accountability*?

Accountability é valor de responsabilização decorrente da representação. Parece simples, mas não é. Responsabilização é o ato de responsabilizar. Responsabilizar é impor responsabilidades, é ser considerado responsável; é ficar sujeito à consequência de atos próprios ou alheios; enfim, tornar-se responsável. Representação é o ato ou efeito de representar. Representar é fazer ou tornar presente³.

Transpondo essa noção básica para o ambiente do Estado, é fácil visualizar nos Poderes — Executivo, Legislativo, Judiciário — a representação do Poder do Estado. Se o Estado é democrático, então o Poder Estatal tem origem no povo, na sociedade, no cidadão. Assim, em ambiente democrático, todos aqueles que detêm Poder Estatal, em sua trilogia, exercem-no, de fato, em representação ao Poder oriundo, em última instância, do cidadão. Em razão de estar atuando em representação a um Poder que em origem não é seu, mas do Cidadão, deve o representante responsabilizar-se por todas as ações desempenhadas no exercício de tal Poder, respondendo por

elas. Ao se referir a essa responsabilização que nasce da representação tratar-se-á de *accountability*, que é mais que simples prestação de contas.

Com efeito, é também um valor que deve ser compreendido em sua estrutura original biunívoca, em relação à correspondência que se estabelece entre representante e representado, conjugando forças de direitos e deveres na atuação desses dois atores, todos sob as forças maiores do arcabouço estatal em que se acham inseridos.

Dessa forma, o que concretizará a *accountability* é, em primeiro plano, a arquitetura institucional do Estado e, sequente, o desenho institucional das diferentes agências de controle. A *accountability* é multidimensional, mas pode ser compreendida a partir de dois vetores básicos: o primeiro, vertical, estabelece a prestação de contas dos representados mediante o voto dos cidadãos nas urnas, em períodos regulares estabelecidos no tempo; o segundo, horizontal, busca traçar diferenciadas formas de controle entre esses marcos eleitorais (temporais), a fim de conferir maior consistência na ação de controle e acompanhamento dos representantes. Sob esse vetor pode-se constatar, também, os controles de responsabilização destinados a todos aqueles que detêm parcela de poder público em razão do exercício de suas missões, cargos ou funções de ordem pública ou de interesse público.

Além dessa introdução, que apresenta o tema evidenciando o escopo do conceito de *accountability* em suas diferentes dimensões — vertical e horizontal —, o artigo resume na seção duas destacadas teorias sobre o tema. Na seção 3 apresenta os principais mecanismos da *accountability* horizontal para, na seção 4 aprofundar a discussão ao cuidar de seu exercício no Brasil. A seção 5 destaca as ouvidorias como elemento de conexão entre a sociedade e a Administração/Governo, ou seja, via direta para o exercício do controle social e importante canal para a concretização da *accountability horizontal*. Ao remate do texto, em conclusão, responde-se à indagação proposta por O'Donnel⁴, acerca do que pode ser feito para adquirir *accountability* horizontal, especialmente no que tange às ouvidorias.

2 ACCOUNTABILITY: POR QUE INTERESSA?

Nas democracias modernas espera-se que tanto o governo como a Administração Pública sejam responsáveis perante a sociedade por todos os seus atos. Assim, a *accountability* tornou-se tema central no atual debate sobre as novas democracias⁵ e interessa tanto à Administração Pública como à Ciência Política.

Campos, em trabalho datado de 1987, indagava “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”. Passados 25 anos o artigo germinal ainda permanece

valioso para a análise do tema. Ao examinar o conceito, a autora parte do sentido de obrigação, apresentado por Mosher, para, em seguida, trabalhar a ideia de que *accountability* deve ser entendida como questão atinente à democracia, e indaga “de quem emana o poder delegado ao Estado? Que valores guiam o governo democrático?”⁶

Arato⁷, ao voltar-se para o estudo do hiato entre cidadão e governo, enfatiza que o cidadão moderno reposiciona o governante potencial das repúblicas passadas não apenas por ser a fonte de sua legitimidade, mas também por ser portador dos mesmos direitos, concluindo que a pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil. Nesse sentido, para o autor, *accountability* é um princípio que pode dar sentido à noção de soberania popular em um regime de democracia representativa; enfim, uma dimensão crucial das democracias modernas.

Segundo Arato, independente da escolha entre a condenação de Rousseau ou do elogio de Hegel quanto ao sentido da origem medieval do governo representativo, é fácil perceber que a representação no medievo não enfrentava nenhum problema de legitimação, porque todos os que eram considerados como parte da nação política estavam incluídos e não havia separação entre representantes e representados, na medida em que o povo era simplesmente excluído. A inversão se deu quando os representantes que apelaram para a autoridade do povo constituíam, de fato, o povo e seu significado. Foi o que ocorreu na Revolução Francesa e na Americana.

Ainda segundo o autor, hodiernamente o constitucionalismo é o principal mecanismo para garantir a soberania popular, todavia, não pode assegurar e prevenir todas as fontes de injustiça, e as emendas constitucionais são complexas, afirma o autor concluindo que o mais relevante para que um sistema de *accountability* funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil.

Sob esse ângulo não é difícil perceber que a real existência da soberania popular pressupõe a lógica da inclusão da sociedade nas escolhas da representatividade (eleições, plebiscito, referendo, iniciativa popular), bem assim no acompanhamento das ações de governo, mediante participação e controle social.

Segundo Ceneviva⁸, embora a gênese do conceito de *accountability* seja controversa, a ideia de controle e fiscalização dos agentes é comumente aceita. De fato, em revisão bibliográfica, pode-se atestar que a ideia de obrigação/responsabilização compo-
no cerne da noção de *accountability* parece ser um consenso nas últimas cinco décadas⁹, de Mosher a Abrucio e Loureiro¹⁰.

Para Mosher se trata de responsabilidade objetiva, no sentido de que “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por um tipo de desempenho”. Assim “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades”¹¹.

No mesmo sentido a assertiva de Santos:

embora o termo (*accountability*) seja de difícil transposição para o contexto brasileiro, utilizaremos a expressão no sentido de responsabilização dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas¹².

A responsabilidade do agente público pode ser entendida como consequência lógica da assunção de parcela do poder público, oriundo da soberania popular, típica da democracia. Destarte, torna-se compreensível e legítima sua responsabilização em relação às suas tomadas de decisões e ações.

De fato, quando o agente público age, ele o faz em nome do povo, detentor do direito. Por esse motivo, se a ação realizada é irregular ou ilícita, cabe aplicação de sanção. Afinal, não interessa à sociedade, reconhecer como correta ação desempenhada em desacordo com as leis — regras estabelecidas do jogo democrático — ou que desconsidera os princípios de ordem pública, como impessoalidade, isonomia, moralidade, *etc.*

Ao contrário, tais ações hão de ser condenadas, e seu responsável deverá responder por elas, na exata extensão da violação feita, o que pode, em hipótese, alcançar as esferas administrativa, civil e penal. Nesse contexto, é fácil apreender a importância e a necessidade do exercício da *accountability* democrática. É de Madison a expressão “Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos” (MADISON, 1982, p. 337).

Para que a *accountability* ocorra na praxe são necessários os controles, dados confiáveis e disponíveis e transparência das ações governamentais e de gestão pública.

A abordagem de Campos salienta a insuficiência e os limites dos mecanismos de controle formal, gerados no interior da burocracia, e indica algumas possibilidades de reduzir a distância entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão.

Alerta sobre a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra o uso inadequado do poder e mesmo o seu abuso por qualquer indivíduo investido em

função política ou pública. Para a autora, “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. Assim, a incipiência de tais conceitos, pouco absorvidos na praxe cotidiana, tende a tornar os mecanismos de *accountability* frágeis.

E mais, argumenta que o aumento da complexidade das organizações reclama pela inserção, em sua arquitetura institucional, de elementos de salvaguarda do caráter democrático capazes de evitar o uso indevido ou o abuso do poder por aqueles que o detenham. Para Campos, há “uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público”, de forma que, “quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com o serviço público”.

Assinala, ainda, que uma administração responsável é consequência de um somatório de várias dimensões contextuais, como o macroambiente da administração pública, a textura política e institucional da sociedade, os valores partilhados na cultura e a história, demonstrando a necessidade de não separar as questões políticas (de governo) e de administração, e sim de estudá-las e avaliá-las sob a perspectiva do Estado frente à sociedade.

Enfim, com o trabalho de Campos torna-se mais fácil compreender a necessidade de inserção de controles sociais em reforço aos controles burocráticos, bem assim a importância do amadurecimento da sociedade em relação aos aspectos democráticos para a ampliação da sua participação nas questões de ordem pública.

Pinho e Sacramento, em trabalho que busca responder, baseado nas alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil, se já podemos traduzir para o português a expressão *accountability*, antes de concluir dizendo que o conceito encontra-se em construção, destacam várias concepções, entre elas a apresentada por Schedler (1999), na qual são identificadas três questões necessárias à eficácia da *accountability* — informação, justificação e punição —, sendo que as duas primeiras remetem-nos ao que o autor denomina *answerability*, isto é, obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos; e a última concerne à capacidade de *enforcement*, vale dizer, a capacidade das agências de controle de impor sanções e perda de poderes àqueles que violarem os deveres públicos.

Assim, para Andreas Schedler, pesquisador reconhecido e Chefe do Departamento de Estudos Políticos do Centro de Investigação e Docência Econômicas, da Universidade de Yale, exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de penalidades aparecerão como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

Outra perspectiva interessante acerca do conceito de *accountability* refere-se às suas diferentes dimensões.

O CLAD (2006) identifica o caráter multidimensional da *accountability* e evidencia cinco manifestações importantes, conectadas com a gestão pública contemporânea: pelos controles clássicos; pelo controle parlamentar; pela introdução da lógica dos resultados; pela competição administrativa; e pelo controle social.

Ainda sob o enfoque multidimensional importa destacar os conceitos de *accountability* vertical e horizontal

Manin, Przeworsk e Stokes afirmam que a *accountability* vertical ocorre quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os interesses da população ou quando o representante escolhe um conjunto de políticas necessárias para a reeleição¹³

Para O'Donnel, a dimensão vertical tem nas eleições seu principal canal, ao lado das reivindicações sociais. Em hipótese, por meio das eleições, razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem premiar ou punir um mandatário, votando ou não a seu favor. Todavia, o próprio autor aponta que as eleições só ocorrem de tempos em tempos e registra uma nota cética, quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento de avaliação eficaz, pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos. No que tange às reivindicações sociais, O'Donnel assenta que nem sempre a insatisfação popular desencadeia procedimentos públicos apropriados e, por certo, dependem muito das ações que as agências estatais autorizadas tomem para investigação e possível punição. Nesse quadro, prossegue o autor, algumas autoridades corruptas são poupadas de punições que teriam em tribunais ou agências públicas, enquanto outras, inocentes, se vêem condenados pela opinião pública, sem direito a um justo julgamento.

3 QUAL O ESCOPO DA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS?

Com base na insuficiência e/ou das disfunções da *accountability* vertical, O'Donnel defende a ideia do fortalecimento da *accountability* horizontal. Afirma que: “para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais”. Destaca a importância de, na praxe, as agências controladoras possuírem autonomia suficiente sobre as controladas. Entende que sua efetividade depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas sugere a presença de “redes de agências que têm seu cume”, porque

é ali que o sistema constitucional se acrisola, mediante decisões finais, dos tribunais comprometidos com essa forma de *accountability*.

O'Donnel fala de duas direções nas quais a *accountability* pode ser violada. A primeira funda-se na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra; a segunda consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para seus associados; em suma: usurpação e corrupção.

Com o propósito de minimizar essas violações o autor argentino recomenda a profissionalização dos tribunais de contas e do Judiciário, os quais deveriam ser dotados de real autonomia frente ao Executivo e situarem-se o mais isoladamente possível das forças de governo. Ainda destaca a importância das informações confiáveis; da construção de pontes institucionais que aproximem os fracos e pobres com os agentes estatais; e da presença de líderes comprometidos com as causas da democracia que não as abandone quando alcançarem o poder.

Segundo documento do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2006, p. 27), a realização do valor político da *accountability* depende da realização de dois fatores. O primeiro refere-se ao desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, e o segundo é a necessidade de construção de mecanismos institucionais capazes de assegurar o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o mandato.

4 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Accountability pode ou não ser democrática. O que lhe confere tal característica é o seu desenho institucional e a forma de realização que assinale pelos princípios democráticos, como constitucionalismo, legalidade, igualdade, segurança jurídica, eficácia do sistema de direitos individuais, coletivos, sociais e culturais, participação social, pluralidade, independência do juiz, *etc.*

O desenvolvimento da capacidade da cidadania ativa é, sem dúvida, um processo em construção na história recente do povo brasileiro. No mesmo sentido, houve considerável avanço quanto à inserção dos instrumentos de *accountability* horizontal, para atuarem ao longo de todo o mandato.

Há várias formas de se compreender o processo de construção da *accountability* brasileira. Uma delas é mediante a compreensão da arquitetura institucional do Estado Brasileiro.

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Como se sabe, cada expressão componente dessa assertiva carrega uma carga de

significado. Por República entenda-se o sistema de governo que se caracteriza pelo fundamento de a soberania caber ao povo que a exerce por meio de seus representantes na atuação estatal. É por essa razão que ao menos dois dos três poderes devem ter origem na vontade popular (eleições). Os cargos públicos devem ser preenchidos por concursos que garantam igualdade de participação a todos que possuam condições de preenchê-los e, da mesma forma, o sistema de compras e contratação pública deve orientar-se, em regra, pelos certames licitatórios, sendo as contratações diretas excepcionais.

Quanto à forma federativa, é típica dos Estados que asseguram constitucionalmente autonomia político-administrativa aos seus entes descentralizados¹⁴.

O caráter democrático do Estado se traduz não apenas na inserção dos princípios e direitos típicos da democracia, mas na forma como esses são assegurados à sociedade dentro da arquitetura institucional do Estado. A principal tarefa do Estado Democrático de Direito é superar as desigualdades sociais e instaurar um regime capaz de realizar a justiça social.

Para tanto, assegura-se à sociedade a igualização dos direitos e a universalização de prestações sociais (SILVA, 1998, p. 132), o que se reflete no governo e na sua gestão, de forma que os membros do governo e os servidores públicos são responsáveis, perante a sociedade, por suas atividades, prestam contas de seus atos e são puníveis por eventuais atos ilícitos.

Apresentado o cenário, convém estudar a ideia de *accountability* democrática, baseada na noção de valor político advindo do caráter democrático do Estado, para compreendê-la em seu feitiço binário¹⁵ como o conjunto de duas forças correspondentes e contrapostas que atuam no extremo de uma reta. Os dois conjuntos de forças da *accountability* democrática são sociedade e Estado.

Para Fonseca e Sanches (2001), no Estado de Direito, os mecanismos de controle situam-se em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de *accountability vertical* — da sociedade em relação ao Estado — e os de *accountability horizontal* — de um setor a outro na esfera pública.

Todavia, considerando-se as hodiernas conexões do controle social com os controles interno e externo da Administração, pode-se constatar a relação sociedade-Administração Pública mediante as participações populares em canais de oitiva do setor público — como as ouvidorias —, bem como a atuação social em conselhos e comitês públicos. Essas manifestações sociais podem dar origem a processos de *accountability* horizontal, como no caso das denúncias apresentadas à ouvidoria

da Controladoria-Geral da União ou do Tribunal de Contas da União. Destarte, é plausível afirmar que a relação sociedade-Estado, em Estado Democrático de Direito, faz-se presente tanto na *accountability* vertical, quanto na horizontal. A única diferença está na forma, que pode ser direta ou indireta.

Os mecanismos de controle da *accountability* horizontal variam de país para país e podemos estudá-los a partir do desenho institucional do sistema de controle (oficial) da Administração, considerando, também, as variadas formas de controle advindas da sociedade, que podem repercutir no esquema final da *accountability* nacional. Em tese, trata-se dos mecanismos de acompanhamento das ações desenvolvidas por aqueles que detêm parcela de poder público no cotidiano de seus trabalhos.

O sistema de controle da Administração, no Brasil, é composto pelo controle interno, no seio da própria Administração, pelo controle externo a cargo do Legislativo e dos tribunais de contas e pelo controle social, realizado pela sociedade e pelo cidadão, em interface com os dois primeiros por meio das ouvidorias, canais de comunicação, recebimento de denúncias, consultas, audiências públicas, *etc.*

No Brasil, o cerne desse valor democrático se acha assegurado constitucionalmente na conjugação de dois dispositivos: o parágrafo único do art. 70 com o § 2º do art. 74 da Constituição da República.

Pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal fica assentada a obrigação de prestar contas para qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Já o § 2º do art. 74 da Constituição Federal estabelece o controle social ao legitimar, para qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato, o direito de denunciar irregularidades ao controle externo dos tribunais de contas.

Nessa contraposição de forças emanadas da Constituição, de prestar e de tomar as contas, evidencia-se o caráter democrático do Estado, revelando a importância do permanente diálogo Estado-sociedade para manutenção da democracia em espaço no qual o que é público é de todos, razão mais que suficiente para que toda a sociedade e cada cidadão por si assumam o compromisso de acompanhar as ações de caráter público ou de interesse comum.

Art. 70. [...]

[...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 74. [...]

[...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, de um lado, assenta-se a obrigação — dever — de prestar contas e, de outro, o direito — dever cívico — de acompanhar as ações de ordem pública, apontando irregularidades ou ilegalidades detectadas. Tal estrutura registra o movimento de tensão necessário, sob o ponto de vista político, das modernas democracias, entre Estado-sociedade, para atuação no espaço público, com o propósito de se assegurar a *accountability*, prestação (e tomada) de contas, com a consequente responsabilização.

Nossa recente trajetória histórica demonstra que a matriz constitucional foi insuficiente para inspirar as forças de Estado e sociedade, no exercício vigoroso da *accountability*. Sem questionar os motivos da tímida ação a partir de 1988, pode-se afirmar em análise histórica, em retrospectiva, que fez-se necessário o reforço imperioso àquelas matrizes, nos dois polos, o que veio por meio da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente com a redação dada pela Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação.

De um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs aos agentes públicos a prática de uma gestão fiscal responsável, embasada no tripé do planejamento, transparência e controle, tendo como consequência, a responsabilização. Para tanto, reforçaram-se os instrumentos de planejamento orçamentário — PPA, LDO e LOA —, a transparência das metas e da execução orçamentária e os elementos de controle para a manutenção do equilíbrio fiscal. Com a edição da Lei da Transparência, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal foi normatizada a obrigação de a gestão pública demonstrar para a sociedade, com a máxima transparência, os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as informações quanto à despesa e receita.

Por outro lado, a Lei de Acesso à informação veio dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º

do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. A esse direito do cidadão corresponde o dever do Estado de garantir o direito de acesso a informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.



Fig.1 — *Accountability* Democrática no Brasil: Fonte própria.

É evidente a relação de bilateralidade, do conceito de *accountability* democrática, traduzida na obrigação de uma parte de prestar contas de suas ações a outra parte, que, também, tem por dever acompanhar e tomar essas contas se necessário se fizer.

5 OUVIDORIAS: VIA DO CONTROLE SOCIAL PARA CONCRETIZAÇÃO DA ACCOUNTABILITY

Como se sabe, a partir dos anos 1980, especialmente após a Constituição Federal de 1988, constata-se a crescente valorização de uma gestão pública que busca o reconhecimento da importância da participação popular por meio de mecanismos institucionalizados de controle social, como conselhos municipais, orçamento participativo, ouvidorias, audiências públicas, congressos das cidades, entre outros (AMORIM; REOLON, 2009).

De fato, o Brasil se transformou muito, migrando da condição de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (AVRITZER, 2008) para um dos países com o maior número de práticas típicas do controle social.

Porém, essa trajetória registra não apenas movimentos de avanço, mas também processos de superação frente às dificuldades para implantação das ouvidorias. Na história nacional recente, sabe-se que 1986 foi, de fato, um divisor de águas para o tema das ouvidorias. Por meio do Decreto Federal n. 92.700/1986 instituiu-se o cargo de Ouvidor-Geral da Previdência Social, cabendo-lhe tratar das informações, queixas e denúncias dos usuários, zelando pela boa administração dos serviços

previdenciários e sugerindo medidas com esse propósito. Na mesma época, destaca-se também o Decreto Municipal n. 215/1986 — que determinava a implementação do projeto piloto de implantação da Ouvidoria Municipal de Curitiba — e o Decreto Federal n. 93.714/1986 — que cuidava da criação da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (Codice), responsável pela defesa de direitos dos cidadãos contra abusos, erros e omissões da Administração Pública Federal.

Para Lyra (2004, p. 119-121), existem quatro experiências nacionais de destaque acerca da inclusão e participação popular pós Constituição Federal de 1988: I) as consultas populares previstas na CF/88, quais sejam, referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei; II) o orçamento participativo; III) os Conselhos Gestores e de Fiscalização de Políticas Públicas; e IV) as ouvidorias, que não foram expressamente previstas na Constituição, mas correspondem a mais bem acabada expressão do princípio da participação do usuário na administração pública, introduzido expressamente no texto constitucional pela reforma administrativa (Emenda Constitucional n. 19/1998).

Com efeito, no contexto da atual gestão pública, as ouvidorias se destacam como os grandes canais de comunicação entre o cidadão e a Administração, mediante controle social, para a concretização da *accountability* democrática.

Zaverucha (2008) assenta que a ouvidoria é uma jornada, e não um destino, e que nenhuma jornada é boa se estamos sós e sem esperança e, especialmente, se não soubermos onde queremos chegar.

É certo que nas democracias, por via de regra, o poder é exercido por meio de instituições políticas, e a ouvidoria é uma instituição política. O modo como essas instituições políticas se organizam influenciam a distribuição do poder. Assim, nesse tempo em que tantas ouvidorias foram implantadas e tantas outras o serão, discutir os arranjos institucionais acerca de como elas devem funcionar é debater sobre quais atores serão mais ou menos beneficiados ou prejudicados por determinada configuração institucional. O tipo de arranjo institucional a ser adotado pode tanto fortalecer quanto fragilizar a legitimidade da democracia.

A conexão que se estabelece entre *accountability* democrática e as ouvidorias revela-se, em seu desenho institucional, cerne de sua potencialidade.

Em artigo titulado *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*, Avritzer

analisa algumas instituições participativas surgidas na democracia brasileira recente e aponta diferenças entre elas devidas a desenhos institucionais diferenciados, que variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

Baseado nessa observação acerca das variações decorrentes do desenho institucional, no tocante às ouvidorias, é plausível considerar que o seu desenho irá caracterizá-la, conferindo-lhe peculiaridades que a aproximarão, ou não, do real exercício da participação democrática. Precisar os limites da atuação do ouvidor e da sua equipe e estabelecer os filtros, políticos ou técnicos, aos quais se submeterão as manifestações recebidas pela ouvidoria; as formas de acesso para comunicação do cidadão; o grau de facilidade ou dificuldade para o acesso do cidadão que pretenda efetuar denúncia; o caráter de autonomia ou independência que as ouvidorias deterão em relação ao comando dos órgãos ou entidades aos quais pertencam. Tudo isso reflete no desenho institucional da ouvidoria e, por consequência, a caracteriza. O resultado das escolhas feitas evidenciará um modelo de ouvidoria que propiciará condições para o fortalecimento ou para a fragilização do processo de *accountability* democrática a ser por ela desempenhado.

Destarte, não basta a instalação de uma ouvidoria para se assegurar o efetivo controle social por meio dessa ferramenta. É o desenho institucional no qual se assegure o caráter democrático e de direito que poderá tornar as ouvidorias um canal eficiente e eficaz de comunicação entre a sociedade e a gestão governamental.

Nesse sentido, toda instalação de ouvidoria deve ser precedida de planejamento que contemple as características democráticas a serem concretizadas nas ações a serem realizadas por aquela instituição. O fluxo de recebimento e o de tramitação das comunicações feitas pelo cidadão devem ser desenhados de modo a assegurar a comunicação fácil, clara, objetiva, transparente, isonômica e voltada para resultado satisfatório da demanda.

O ouvidor e sua equipe, que devem notabilizar-se pela probidade, ética e correção, devem também possuir competências específicas de gestão, independência e autonomia para o desempenho de suas funções. No que tange à capacitação para a gestão, a experiência escandinava do *ombudsman* já demonstrava a sua importância para a figura do ouvidor, que deve, também, possuir visão sistêmica a fim de integrar-se bem na organização. Outra característica de realce do ouvidor deve ser sua habilidade para a mediação, na medida em que deve contribuir para a solução de

conflitos envolvendo o cidadão e o gestor. Importa destacar também a necessidade de comunicação eficaz, assegurando-se a correta compreensão das informações pela sociedade.

Os canais de recepção das manifestações da ouvidoria devem ser atuais e variados, por meio eletrônico, de telecomunicações e pessoalmente, disponibilizados de maneira fácil para os interessados. O acompanhamento das demandas deve ser público, confiável e transparente. O tempo de resolução das questões deve ser previsto em norma e razoável. O resultado das ações deve ser registrado em banco de dados e servir para aprimoramento da própria ouvidoria e da instituição a qual pertence.

Recebida a demanda, os filtros para sua análise e tramitação devem ser técnicos, e não políticos, assegurando-se a isonomia no tratamento, a legalidade do processo e a transparência das ações.

A avaliação das ouvidorias pode ser estabelecida com base em sua credibilidade e satisfação frente aos cidadãos, o que pode e deve ser apurado em relação ao público interno e externo, em diferentes categorias de análise como, por exemplo, satisfação com os meios de acesso, tempo de atendimento, prazo médio para solução das questões, atualização das informações, *etc.*

Configurada em sintonia com o caráter democrático, a ouvidoria viabiliza o acesso da sociedade à gestão pública e atua como força indutora do controle social, contribuindo para uma gestão mais eficiente e eficaz. Em tais circunstâncias, pode-se afirmar que as ouvidorias propiciam a equalização da relação sociedade-Estado, ampliando o exercício da *accountability* sobre o governo e Administração Pública.

Na atual modelagem institucional, na qual as ouvidorias vêm certamente ampliando suas funções, é preciso assegurar-lhes autonomia e independência. Nesse ambiente, Lyra considera essencial que o ouvidor possua mandato e seja escolhido por um colegiado independente, mas entende-se que é chegado o momento de se avaliar a regulação da carreira, nos moldes das advocacias ou defensorias.

6 CONCLUSÃO

Destacada a importância da concretização da *accountability* em cenário Democrático de Direito e esclarecida a sua evolução até o seu conceito atual, o artigo apresentou as questões norteadoras da reflexão possível acerca dos instrumentos de *accountability* horizontal e, em especial, sobre as ouvidorias.

Constata-se que os procedimentos de responsabilização/prestação de contas podem ou não revestir-se do caráter democrático, embora inseridos em ambiente formalmente democrático.

A noção de *accountability* há que ser compreendida em relação à ideia de Estado e democracia e, em consequência, sob o prisma da soberania popular, que estabelece a linha de condução do Poder do Estado, da sociedade ao Estado instituído.

Desse fato emerge tanto o direito/dever do cidadão/sociedade (representado) de tomar as contas de seus representantes e de todos que detêm parcela de poder, bem assim o de estes prestarem contas.

Isso é *accountability*. Quando essa se reveste, em seu exercício, de traços e características próprias da democracia, fala-se de *accountability* democrática, que pode ser vertical, quando cuida da representatividade - pela eleição - ou horizontal - pelas agências na esfera pública, com ou sem a participação social direta.

Para o CLAD, na hodierna gestão pública, temos a *accountability* multidimensional, podendo ser destacadas cinco manifestações importantes: pelos controles clássicos; pelo controle parlamentar; pela introdução da lógica dos resultados; pela competição administrativa; e pelo controle social.

No que tange às formas de *accountability* horizontal — realizadas no seio da esfera pública, sem ou com intervenção da sociedade, mediante controle e participação popular —, são as características do modelo adotado e as peculiaridades do desenho institucional que assegurarão, ou não, o caráter democrático.

Assim, mesmo as ouvidorias, a mais explícita das formas de comunicação sociedade-Estado, ferramenta típica do controle e participação social, podem ter seu significado esvaziado, sob o ponto de vista da perspectiva democrática, se não garantirem efetivamente determinados atributos de seu constructo, tais como: legislação democrática referente à tramitação das manifestações; facilidade de acesso por diversos modos; igualdade e universalidade em relação aos cidadãos manifestantes; critérios técnicos que assegurem tramitação impessoal e atendimento justo e a tempo; acompanhamento de todo o processo de forma transparente e clara; disponibilização de dados confiáveis; possibilidade de aproveitamento do processo para a evolução do sistema institucional ao qual esteja ligada a ouvidoria.

Ao remate, importa registrar que historicamente se trata de um processo em formação, sujeito a todas as variáveis típicas da relação Estado-sociedade, em uma dada realidade temporalmente situada. O desempenho e evolução desse processo há

de ser o resultado das diversas forças operantes, em especial as oriundas da sociedade, posto que o ambiente é propício à democracia.

É certo que a nossa Constituição Federal e o arcabouço legal dela decorrente — em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação — asseguram condições favoráveis à ampliação e aprimoramento da *accountability* democrática no País. Todavia, há dificuldades naturais na implantação de qualquer modelo ideal em transposição para o cenário real. No caso da *accountability*, não seria diferente.

Destarte, cabe-nos, como cidadãos, o empenho para a concretização da nossa melhor *accountability* possível.

REFERÊNCIAS

AMORIM, M. S. S.; REOLEON, R. Notas de Pesquisa. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/7019/5453>>.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002>.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV, 1998.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: EnAPG 2006: Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>>.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da corrupção e reforma do Estado (O governo Covas - 1995-2000). *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 52, 2001.

GOMES, M. E. A instituição do ombudsman no contexto político e jurídico brasileiro. *Universidade Federal de Santa Catarina*, Florianópolis, n. 16, jul. 1998. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/sequencia/>>.

_____. O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Editora UFPB, 2004

LYRA, R. P. (Coaut.). *A ouvidoria no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

LYRA, R. P. (Org. e Coaut.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: UFPB, 2000.

LYRA, R. P. *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: UFPB, 2004.

_____. Ouvidorias públicas no Brasil. Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba. *Cadernos do CDDH*, João Pessoa, n. 1, mar. 1995.

_____. *Participação, democracia e segurança pública*. João Pessoa: UFPB, 2008.

MADSON, J. *The federalist papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Nova Iorque: Bantam Books, 1982. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, 1988.

SCHEDLER, A. Mapeando a Contingência. Tradução de Luis Henrique Queriquelli. *Socitec e-prints*, Florianópolis, v. 1, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <www.socitec.pro.br/e-prints_vol.1_n.2_mapeando_a_contingencia.pdf>.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: L. Rienner, 1999.

SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R (Org.). *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*. Vol. II. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

ZAVERUCHA, J. O papel da Ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 20, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222008000200010&lng=pt&nrm=iso>.

NOTAS DE FIM

¹ “A governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, freqüentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33).

- ² CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./mar. 1990.
- ³ Conforme Dicionário Michaelis disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>.
- ⁴ O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, n. 44, 2002.
- ⁵ CUBAS, V. O. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *Revista de estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 8, p. 75, abr./jun. 2010.
- ⁶ CAMPOS, *op. cit.*, 1990
- ⁷ ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- ⁸ CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: EnAPG 2006: Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>>.
- ⁹ Conforme Mocher (1968).
- ¹⁰ ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. *Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico do caso brasileiro*. Trabalho apresentado no XXIX Encontro da Anpocs em outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>.
- ¹¹ MOSHER, F. *Democracy and the public service*. Nova Iorque: Oxford University, 1968, p. 7.
- ¹² SANTOS, L.A. *Agenciamento, publicização, contratualização e controle social*. Brasília: Diap, 2000, p. 50.
- ¹³ Conforme os autores, em caso de reeleição (avaliação retrospectiva) cria-se incentivos positivos — ser reeleito — ou negativos — não ser reeleito — para o político se alinhar com as demandas do eleitorado.
- ¹⁴ No caso brasileiro os Estados-membro e os Municípios.
- ¹⁵ SERRA, RC. Dissertação de Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro do Governo de Minas, 2011.
- ¹⁶ Conforme dados do Relatório Anual da CGU, ano 2011, a área federal contava com 177 ouvidorias. Naquele ano (2011) a Ouvidoria-Geral recebeu o quantitativo de 10.848 manifestações. Desse quantitativo, 9.684 (89%) manifestações foram classificadas como denúncias e representações e o quantitativo restante de 1.164 (11%) foi composto de 811 reclamações sobre a qualidade da prestação de serviço público de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, 205 pedidos de informação e o restante (148) compreendendo assuntos diversos, referentes a sugestões, elogios, desabafo e demais manifestações que não se enquadram nas demais categorias. Para 2012, esta classificação será revista visando-se maior qualidade nos dados gerados

Abstract: The purpose of the present exploratory article is to exam, on the literature, the main approaches on the concept of accountability to, after establishing a theoretical mark, analyze the current national scenery on normative referentials as well as horizontal accountability instruments which are inserted on institutional architecture, focusing on the relation between accountability and magistracies.

Keywords: Accountability.

O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o programa *TCEndo Cidadania* do TCE-PE

Valdecir Fernandes Pascoal*

Willams Brandão de Farias**

Resumo: O objetivo do presente trabalho é apresentar e discutir a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) na implementação de ações de apoio ao controle social, com ênfase naquelas concretizadas mediante o Programa *TCEndo Cidadania*, desenvolvido pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG), unidade integrante do órgão. Como justificativa para esta ação, o artigo destaca o potencial do controle social como ferramenta destinada a contribuir com o controle da função administrativa do estado, de maneira geral, e, em particular, com o exercício do controle externo e a efetivação da *accountability*. A esse propósito, também é referida a contribuição da Ouvidoria do TCE-PE na mobilização da população pernambucana para o exercício do controle social, por meio do projeto *Parcerias Permanentes*, bem como a disponibilização de dados da gestão municipal no *Portal do Cidadão*. A análise foi desenvolvida com base numa revisão de literatura sobre a temática em discussão, complementada com o levantamento de dados do programa. O estudo mostrou que as ações de fomento ao controle social executadas pelo Programa *TCEndo Cidadania* repercutem de forma significativa no aprimoramento do controle externo, não tendo sido possível, no entanto, avaliar, cientificamente, seu nível de impacto na *accountability* dos gestores públicos do Estado de Pernambuco.

Palavras-chave: Controle social. Controle externo. *Accountability*. Programa *TCEndo Cidadania*. Tribunal de Contas.

* Bacharel em Economia, Administração e Direito. Pós-Graduado em Direito Constitucional. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco desde 2005. Dirigiu a Escola de Contas do órgão no biênio 2008-2009 e atualmente exerce as vice-presidências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. E-mail: vpascoal@tce.pe.gov.br.

** Engenheiro Civil (UFPE). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPE). Inspetor de Obras Públicas do TCE-PE desde 1992. Coordenou o Grupo de Educação Corporativa do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex) no período de 2010-2011. Hoje é Assessor Técnico do Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal, do TCE-PE. E-mail: wbfarias@tce.pe.gov.br. Ricardo Carneiro.

1 INTRODUÇÃO

Em manifesta sintonia com os princípios fundamentais da **república** e da **democracia**, a Carta de 1988 introduziu importantes espaços de participação popular, reforçados, entre outras normas, pela edição da Lei complementar n. 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, propiciando instrumentos concretos para a efetividade e a dinamização do controle social.

No âmbito da Constituição de 1988, o exercício do controle social sobre os atos da administração está consagrado no art. 5º, que assegura o direito a informação (inciso XXXIII), a petição (inciso XXXIV, *a*) e a certidão (*idem*, *b*).

Por seu turno, a LRF ousou ainda mais, ao incluir um capítulo específico (IX) dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização. Concretamente, nos termos do art. 48¹, parágrafo único, I, este regulamento assegura à população um espaço efetivo de participação, proporcionado pelas audiências públicas realizadas durante o processo de elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários, que incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a própria Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a administração está obrigada, por força da mesma legislação, a adotar sistema integrado de administração e controle (art. 48, parágrafo único, III), bem como a franquear o acesso, em tempo real, a informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (*idem*, II).

Para fazer face à reconhecida assimetria de informações entre o Estado e a sociedade, ainda vigente (SIRAQUE, 2005, p. 173), os cidadãos passaram a contar, também, com a recente Lei Federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, ao regulamentar a previsão constitucional inscrita no inciso XXIII do seu art. 5º, tende a promover um novo cenário para o exercício do controle social.

De outra parte, especificamente no que tange à relação entre o controle social e o controle externo, é facultado ao cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União e, por extensão, aos demais tribunais de contas, nos termos dos arts. 74, § 2º, e 75 da Constituição Federal.

Tais instrumentos definitivamente constituem aportes fundamentais para a mediação das relações entre o estado e a sociedade, contribuindo para um potencial incremento da *accountability* por parte dos gestores públicos.

Ao lado dessa inegável oferta de espaços, há também, diante do novo contexto democrático vigente, um maior interesse da população, diretamente ou mediante os arranjos institucionais de representação, em incorporar mais ativamente a prática da cidadania e a participação na vida política do País.

¹ Nova redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência).

Como este novo cenário foi considerado na estruturação e na execução do **Programa TCendo Cidadania** — implementado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) por meio da sua Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG) — e como esse contexto afeta e contribui para o desempenho do controle externo é o que se aborda no presente artigo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O controle da função administrativa do Estado

Para Siraque (2005), o exercício da função administrativa do Estado está sujeito ao controle institucional e ao controle social. O primeiro “[...] realizado pelos órgãos do Estado [ou por quem lhes faça às vezes] sobre seus próprios atos ou atividades [...]” (*idem*, p. 94) e o segundo, por um particular ou ente jurídico — neste último caso, com pelo menos parte dos membros eleitos pela sociedade² (*idem*, p. 99).

Conforme o mesmo autor, o controle institucional pode ser realizado sob a forma de autocontrole (controle institucional interno) ou em decorrência de fiscalização executada por ente estatal independente e estranho àquele responsável pelo ato ou atividade controlada (controle institucional externo).

No que se refere ao controle institucional externo, sua titularidade pertence ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio dos tribunais de contas (arts. 71 e 75, CF/88). A esse respeito, vale lembrar o comando constitucional que orienta a cooperação entre os entes responsáveis pelas duas dimensões do controle institucional, nos termos do art. 74, §1º, *in verbis*: “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

Quanto ao controle social, sua atuação, fundamentada no princípio republicano, concretiza-se pela possibilidade de questionar em termos do mérito (oportunidade e conveniência) uma decisão estatal (SIRAQUE, 2005, p. 101).

Tendo em conta as faculdades concedidas pelos instrumentos da **ação popular** e da **denúncia**, previstos constitucionalmente (arts. 5º, LXXIII, e 74, § 2º, respectivamente), é inegável que o controle social pode se estender também aos campos da legalidade, da economicidade, da moralidade, da eficiência e da transparência, ora provocando a fiscalização dos órgãos de controle externo, especialmente os tribunais de contas, ora acionando formalmente o Poder Judiciário.

² Como atuam os Conselhos de Políticas Públicas (Direitos da Criança e do Adolescente, Educação, Assistência Social, Saúde, Segurança Alimentar, Idoso, etc.).

É importante registrar o papel desempenhado pelas ouvidorias nesse processo, ao abrir espaço para a voz do cidadão, seja para apresentar reclamações e sugestões essenciais para o aprimoramento dos serviços prestados pelas próprias instituições que as criaram, seja fornecendo informações — no mais das vezes denúncias sobre eventuais irregularidades cometidas por gestores públicos, contribuindo estrategicamente para conferir maior efetividade à atuação de órgãos de controle, como os tribunais de contas.

2.2 *Accountability*

Iniciando pelo conceito do termo, cabe considerar aquele definido por Mosher (1968 *apud* CAMPOS, 1990), para quem a *accountability* representa a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo.

Considerando o caráter objetivo dessa obrigação, uma vez que é decorrente de uma pressão de fora para dentro, Campos (1990) insinua que o agente responsável só poderia ser compelido a exercê-la mediante o recebimento de prêmios ou castigos.

Para Carneiro e Costa (*apud* Vieira, 2005, p. 610-611), “a razão de ser da *accountability* é a existência do poder e a necessidade que este seja controlado”. Desta forma, Vieira (2005, p. 611) acentua, citando os mesmos autores, que “a *accountability* só tem sentido se for remetida ao espaço público”.

Baseado nesses pressupostos, cabe indagar qual seria o ator externo que poderia compelir o agente público a exercer a *accountability*.

Na busca de uma resposta para essa questão, Campos (1990) divaga quanto a esse agente: seria “[...] um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal [...]?”, concluindo pelo vínculo natural da *accountability* com a democracia. Para ela, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”, que “[...] tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.”

Tendo em conta a origem desse ator externo, Vieira (2005, p. 612) resume os três tipos de *accountability* possíveis nas seguintes categorias: vertical, horizontal e societal, correspondendo, respectivamente, à responsabilização, à transparência e à prestação de contas.

Com respeito à *accountability* vertical, a maioria dos autores converge à conclusão de que ela está fundada no instituto das eleições, quando a população premia ou castiga os bons e maus gestores com a reeleição ou o afastamento dos seus representantes, respectivamente (O'DONNEL, 1998 e ARATO, 2002). Não obstante, há correntes que trazem à baila o papel do *staff* não eleito na mediação entre o líder e as burocracias, na busca de aprimorar sua *accountability* (DUNN, 1999).

Mesmo que a vinculação com o processo eleitoral corresponda à linha teórica majoritária, Vieira (2005) destaca os diversos matizes dessa categoria, os quais associam o processo a uma avaliação retrospectiva do desempenho do gestor (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999), uma simples seleção de bons governantes (FEARON, 1999), uma escolha baseada na imagem que os próprios gestores constroem perante o eleitorado (MARAVALL, 1999) ou uma avaliação vinculada à performance da economia (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1997).

Para arrematar a discussão sobre essa categoria, vale lembrar o conceito de democracia “delegativa”, firmado por O’Donnel (1998), em que o gestor é autorizado tacitamente pela população a governar como achar conveniente, sem o compromisso com um programa. Nesse caso, a avaliação retrospectiva fica circunscrita apenas ao desempenho alcançado, o que, evidentemente, representa uma perda para o processo como um todo.

Seja como for, a maioria dos autores destaca a assimetria das informações como principal empecilho para a manifestação consciente da população no processo eleitoral, o que fragiliza a *accountability* vertical.

Por seu turno, a *accountability* horizontal manifesta-se mediante

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões (*sic*) de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40).

Esse caso corresponde claramente ao controle institucional referido por Siraque (2005), cujos titulares podem ser, por exemplo, as corregedorias (controle institucional interno) ou os tribunais de contas (controle institucional externo). A crítica, nesse caso, corresponde ao desequilíbrio entre os Poderes, seja na existência de um Judiciário praticamente sem controle ou de um Executivo que se sobrepõe aos demais poderes, em virtude da titularidade da gestão econômica (PRZEWORSKI, 1999).

Finalmente, a *accountability* societal refere-se, no dizer de Carneiro e Costa (2001, p. 4-5), a

um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

No contexto do presente artigo, é esta a modalidade de maior interesse, pois abriga o controle social nas suas diversas dimensões, que inclui ações desenvolvidas diretamente pelos cidadãos e pelos meios de comunicação ou por espaços representativos instituídos no âmbito da Sociedade Civil Organizada e do Terceiro Setor³.

Neste caso, a existência de mecanismos e ferramentas de transparência representa um requisito essencial para uma participação mais consequente e mais qualificada dos agentes sociais externos envolvidos, com vistas a potencializar o impacto dessa modalidade de controle.

2.3 Interação do controle social com o controle externo

Como já referido, a Constituição Federal prevê um canal de comunicação direto entre a sociedade e os tribunais de contas (arts. 74, § 2º, e 75), facultando àquela denunciar a ocorrência de irregularidades e ilegalidades na gestão pública. Adicionalmente, embora diga respeito ao âmbito municipal, nossa Carta (art. 31, § 3º) abre espaço para a sociedade ter acesso às contas anuais dos gestores, um dos objetos essenciais para o exercício do controle externo, o que possibilita um diálogo mais efetivo com os tribunais de contas.

De outra parte, como também já referido, a existência de uma seção específica na LRF (IX, arts. 48-59) destinada a garantir o controle, a fiscalização e a transparência da gestão pública representa um elemento essencial para facilitar essa interação.

De qualquer modo, talvez o espaço mais rico de interação, objeto desse item, seja aquele constituído pelas ouvidorias dos tribunais de contas, presentes na maioria dessas instituições, que representam um canal direto para fazer valer o preceito inscrito no art. 74, § 2º, da nossa Carta.

Adicionalmente, vale lembrar o conjunto de ações proativas desenvolvidas pelos tribunais de contas no fomento ao controle social, consolidadas por programas e ações como aqueles implementados pelo TCE-PE, cuja organização e resultados são a seguir discutidos.

3 AS AÇÕES DO TCE-PE VOLTADAS AO FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

3.1 Preliminares

No âmbito do TCE-PE, as principais ações relacionadas com o fortalecimento do controle social são coordenadas pela Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e pela Ouvidoria.

³ Não se deve perder de vista, no entanto, a possibilidade de influência dos tribunais de contas na *accountability* vertical (eleitoral), tendo em conta o papel de formação do cidadão para o exercício do voto mais consciente.

De forma paralela, merece destaque também o Portal do Cidadão, plataforma implantada em 2011, que disponibiliza informações e dados sobre a gestão municipal.

É do papel dessas unidades e das ações desenvolvidas sobre o tema que se trata a seguir.

3.2 A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães

Criada em 1998 e originalmente voltada aos membros e servidores do próprio Tribunal, a escola expandiu seu campo de atuação para os jurisdicionados a partir de 2000⁴, quando coincidentemente foi também instalada a Ouvidoria do TCE-PE⁵, fato que inaugurou o processo de interação mais direta com a sociedade.

Em 2004, esse relacionamento foi ampliado com a implantação da Escola de Cidadania, primeiro programa de capacitação específico para a sociedade promovido pela ECPBG⁶, ao que se seguiram outras iniciativas nesse campo, como o *Fórum TCendo Cidadania* e o *Curso de Gestão Pública para os Membros de Conselhos Municipais*, ambos implantados a partir de 2006.

Com base no aprendizado sobre essas experiências, a Escola de Contas do TCE-PE decidiu consolidá-las, mediante a edição da Instrução Normativa ECPBG n./2009, em um único programa, o **TCendo Cidadania**, que passou a centralizar todas as atividades de capacitação voltadas para a sociedade.

Por força do sucesso alcançado na implantação das iniciativas na área social, a Escola de Contas do TCE-PE tem sido alvo de reconhecimento público expresso pela obtenção de diversas premiações nacionais.

Com efeito, em 2006, o **Projeto Escola de Cidadania** foi agraciado com a medalha de bronze no Prêmio Nacional de Excelência na Educação (**Prêmio Educare**⁷), na categoria Cidadania na Educação. Na edição seguinte desse mesmo prêmio, foi a vez do então **Projeto TCendo Cidadania** obter também a medalha de bronze, desta feita na categoria Cidadania na Educação — Organizações Públicas.

Já em 2008, a Escola do TCE-PE fez jus ao prêmio *Ser Humano Paulo Freire*, conferido pela Associação Brasileira de Recursos Humanos.

⁴ Essa atuação veio a ser formalizada apenas em 2004, mediante a edição da Lei Estadual 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). Por força deste regulamento, o público-alvo da escola passou a compreender, além dos servidores do próprio tribunal, aqueles vinculados às três esferas de governo, bem como a órgãos e entidades com objetivos comuns (art. 108, parágrafo único).

⁵ Formalizada apenas em 2001, mediante a Lei Estadual Complementar n. 36/2001.

⁶ Mesmo antes da implantação estruturada da atuação na área de controle social, a Escola, em parceria com outras unidades internas, participou da edição de cartilhas informativas ao cidadão, de que são exemplo os títulos **Responsabilidade Fiscal** — Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000; **Obras Públicas** — Fazendo Certo e **Escola de Cidadania** — Cartilha Pedagógica. Destaque-se, no primeiro caso, a apresentação em formato de cordel, que se vale de *design* e linguagem apropriados para o público alvo do interior do Nordeste.

⁷ Criado em 2006, o *Prêmio Educare* é promovido pela empresa inglesa Educartis — Wiki Knowledges.

Finalmente, em 2009, o **Programa TCEndo Cidadania** foi selecionado, durante o *II Encontro do Pnage/Promoex*⁸, como um dos representantes do Brasil em apresentações em órgãos públicos do governo espanhol, nas cidades de Barcelona e Madri e na Corte de Contas de Andaluzia, em Sevilha.

3.3 O papel da ouvidoria do TCE-PE

Pioneira entre os tribunais de contas do Brasil, a Ouvidoria do TCE-PE cumpre papel fundamental na interação com a sociedade, que se articula ao da Escola de Contas no tocante às questões relacionadas com o controle social.

Como lembra Silva (2007, p. 55-56), essa unidade,

Além de receber sugestões e críticas a respeito dos serviços prestados pelo TCE/PE, também é o canal para recebimento de informações relevantes sobre os atos de gestão praticados no âmbito da Administração pública, sob jurisdição do Tribunal de Contas de Pernambuco. Esse segmento representa importante instrumento de comunicação com a sociedade. E, enquanto a Escola vai até o cidadão, levando-lhe conhecimento, a ouvidoria recebe as demandas do mesmo.

Para dar uma ideia da relevância deste canal de comunicação com a sociedade, de março de 2000, data de sua instalação⁹, a junho de 2012, a Ouvidoria do TCE-PE recebeu um total de 11.090 demandas, das quais 94% (10.460) foram concluídas.

No sentido de dinamizar as atividades relacionadas com o aprimoramento do controle social, a Ouvidoria do TCE-PE concebeu e implementou, a partir de 2006, o *Projeto Parcerias Permanentes*, cujo propósito é aproximar o Tribunal de Contas de entidades do terceiro setor, a exemplo dos Conselhos Municipais¹⁰, associações, sindicatos, igrejas, etc., que atuam ou possam atuar nesse campo. Secundariamente, o projeto também tem a intenção de divulgar o TCE-PE e a própria Ouvidoria.

A execução compreende a identificação e a celebração de parcerias locais para promover interações frequentes com entidades que participam do processo administrativo municipal, visando qualificar a atuação desses atores no exercício do controle social.

Ao longo da existência do projeto, foram firmadas 117 parcerias, dentre um total de 144 entidades cadastradas.

⁸ **Pnage**: Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal; **Promoex**: Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros.

⁹ Como já referido, sua criação formal, objeto da Lei Estadual Complementar n. 36/2001, deu-se em 26 de novembro de 2001.

¹⁰ Especialmente os de Saúde e Educação, temas cujos dispêndios mínimos são fixados constitucionalmente.

3.4 O Portal do Cidadão

O Portal do Cidadão do TCE-PE¹¹, lançado em 2011, é um instrumento de apoio ao controle social, que, para esse fim, consolida e disponibiliza o acesso a informações sobre a execução orçamentária de todos os municípios pernambucanos, com base em informes enviados pelas próprias prefeituras.

A partir do acesso ao Portal, conforme matéria publicada na Intranet do TCE-PE em 21 de junho de 2011, “[...] o cidadão poderá obter de maneira prática e rápida informações sobre os gastos efetuados pelos prefeitos com educação, saúde, licitações, contratos, etc.”, o que dinamiza sua interação com o TCE-PE e instrumentaliza o controle social. Naquela ocasião, prossegue a matéria, esse instrumento permitia “[...] o acesso a mais de 35 mil licitações realizadas pelas prefeituras nos últimos dois anos, assim como a 841.116 empenhos referentes ao exercício financeiro de 2011”.

Em vista da repercussão e do sucesso alcançado, o projeto obteve o 2º lugar em premiação nacional de desenvolvedores da ferramenta informatizada *QlikView*, conferida no dia 27 de julho de 2012, em São Paulo.

3.5 O programa TCendo cidadania: objetivos, princípios, estrutura atual e resultados

Na busca de cumprir com sua finalidade, o **Programa TCendo Cidadania** visa estimular o controle social, promovendo a aproximação do TCE-PE com a sociedade e apoiando o processo de comunicação externa do órgão.

Para ampliar seu escopo, o programa busca atingir diversos segmentos sociais, cada um deles atendido por um projeto específico com abordagem própria. Assim, o projeto *Escola de Cidadania* e o *Fórum TCendo Cidadania*, por serem destinados a jovens estudantes e à população em geral, respectivamente, têm conotação menos técnica. Por seu turno, a *Capacitação para membros de Conselhos Municipais* tende a ser mais aprofundada, haja vista as atividades formais que seus participantes têm que desenvolver na área do controle social.

Vale ressaltar que a abordagem do programa guarda absoluta coerência com as iniciativas de mobilizar a sociedade para o controle social e de contribuir para o processo de comunicação do TCE-PE, que constituem objetivos específicos do Plano Estratégico do TCE para o período 2008-2012. No segundo caso, percebe-se uma estreita vinculação com o papel comunicador inerente a uma instituição como o TCE-PE, cujo conhecimento das ações e resultados, por si só, estimula a participação social, pela identificação da existência de um parceiro que pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

¹¹ <<http://cidadao.tce.pe.gov.br/portalcidadao/>>.

Como estratégia para o alcance dos seus objetivos, o programa, realizado em municípios-sede das Inspetorias Regionais do TCE-PE¹², funda-se nos seguintes princípios:

- a) uso de linguagem compatível com o público-alvo;
- b) citação de exemplos não relacionados com a política local;
- c) ênfase no debate e discussões;
- d) caráter não investigativo;
- e) participação de servidores voluntários.

Do ponto de vista da estrutura didática, o programa trabalha os seguintes conteúdos:

- a) o Estado e seus objetivos;
- b) república e democracia;
- c) Constituição;
- d) gestores: responsabilidades e formas de controle;
- e) orçamento público;
- f) tributos;
- g) cidadania e controle social;
- h) o papel do Tribunal de Contas;
- i) relação TCE-PE-Sociedade: a Ouvidoria e o Portal do Cidadão.

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, as ações do programa alcançaram, até o final de 2011, um total de 44.929 pessoas, entre jovens estudantes, cidadãos da sociedade em geral e membros de Conselhos Municipais, enquanto que, no 1º semestre de 2012, esse número atingiu 3.686 beneficiários.

TABELA 1 — ALCANCE DO PROGRAMA

PROJETO	PÚBLICO-ALVO	ABRANGÊNCIA		PÚBLICO ATENDIDO	
		Até 2011	2012*	Até 2011	2012**
Escola de Cidadania	Estudantes (Ensinos Fundamental e Médio)	397 escolas	25	30.757	2.572
Fórum TCendo Cidadania	Sociedade em geral	44 municípios	6	5.723	517
Curso de Gestão Pública	Membros de Conselhos	184 municípios	16	8.449	597

* Números referentes ao primeiro semestre.

***Idem.*

Fonte: ECPBG (levantamento interno).

¹² Recife, Palmares, Surubim, Bezerros, Garanhuns, Arcoverde, Salgueiro e Petrolina.

Embora não tenha sido desenvolvida uma avaliação sistematizada do alcance e impacto do programa, os dados quantitativos e os indicativos qualitativos resultantes de depoimentos dos participantes revelam que os resultados são extremamente positivos.

4 DESAFIOS E PROPOSTAS DE AÇÃO

Com base no quadro de referência apresentado, o grande desafio no momento concretizar uma avaliação rigorosa do programa, com vistas a definir os ajustes necessários para o seu aperfeiçoamento.

A despeito da abrangência quantitativa e da boa avaliação dos participantes, é importante levantar dados para um redesenho do programa quanto aos seus propósitos e ao dimensionamento do seu alcance, em termos do público-alvo a ser beneficiado, com vistas ao uso mais racional dos recursos empregados.

Do ponto de vista conceitual, urge buscar a especialização e a padronização dos conteúdos apresentados, de modo a conferir uma marca que identifique claramente as ações desenvolvidas. De outra parte, resta ainda consolidar a estrutura orgânica alocada para fazer face às demandas do programa, bem como definir a mobilização dos recursos financeiros necessários, hoje apenas oriundos de investimentos da própria ECPBG.

Além disso, é preciso aumentar as parcerias com instituições de ensino (escolas, universidades, *etc.*), no sentido de contribuir com a ampliação da abrangência dos conteúdos repassados por essas instituições, especialmente considerando que ainda é incipiente, em todos os níveis escolares, o ensino relacionado à gestão pública, aos sistemas de controle e à cidadania participativa¹³.

Finalmente, cabe considerar a possibilidade do uso mais intensivo de novas tecnologias de comunicação voltadas à construção colaborativa de conhecimento, como as redes sociais, além do emprego de técnicas pedagógicas relacionadas com a estrutura e a forma de apresentação do programa, com linguagem adaptada para cada tipo de público, tornando a experiência de aprendizado mais dinâmica e atraente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista dos resultados qualitativos disponíveis, o *Programa TCendo Cidadania* apresenta resultados bastante positivos. Suas atividades propiciaram a participação

¹³ Lembre-se, a propósito, a ênfase que a Lei Federal n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) dedica ao preparo para o exercício da cidadania como diretriz para o desenvolvimento das ações pedagógicas (art. 2º, geral; art. 22, para o ensino fundamental; arts. 35, II, e 36, I, para o ensino médio).

mais ativa da sociedade pernambucana, merecendo destaque, nesse aspecto, a disponibilização de informação e conhecimento à população, cuja assimetria é apontada como um dos grandes empecilhos para o exercício do controle social.

Não há dúvidas de que sob o prisma do arcabouço legal, a partir da redemocratização, advinda com a promulgação da CF de 1988, passou-se a dispor de instrumentos normativos institucionais que, sem dúvida, impactam positivamente a *accountability* e, por conseguinte, a qualidade da gestão, a efetividade do controle e o aprimoramento da democracia.

Muitas instituições públicas, além de suas atribuições ordinárias, procuram, a exemplo do que faz o TCE-PE, por meio do *Programa TCEndo Cidadania* e de sua Ouvidoria, agir proativamente com vistas a melhorar a qualidade do controle social e a estimular a sua interação com os controles institucionais.

A ideia é assegurar a efetividade de um importante círculo virtuoso: estimula-se o controle social, que, por sua vez, melhor qualificado, contribui com informações mais precisas e abalizadas sobre a gestão, propiciando mais efetividade da atuação dos órgãos de controle.

Ademais, controle social mais qualificado e efetivo leva o cidadão a escolher melhor aqueles que comandarão seus destinos, responsáveis pela implementação de políticas públicas que busquem promover o bem comum. A consequência inevitável desse tipo de ação é a melhoria da qualidade da democracia e, por conseguinte, da qualidade dos gestores e dos órgãos de controle, revertendo em uma melhor qualidade de vida para o cidadão, fim último da ação pública.

É preciso, no entanto, não perder de vista que iniciativas e ações do tipo aqui enfocadas não resolvem por si só o nível ainda limitado do controle social. Deste ponto de vista, urge uma articulação com outros atores envolvidos nesse processo, com ênfase especial na questão da educação para a cidadania, como, aliás, prevê explicitamente a LDB. O investimento neste campo parece fundamental para levar o cidadão a deter visão crítica do seu cosmos social, animando-o a ocupar papel protagônico na questão, acompanhado do desenvolvimento de atitudes proativas nessa direção.

REFERÊNCIAS

ARATO, A. Representação e soberania popular e accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 6 ago. 2012.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 2 ago. 2012.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 6 ago. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2001.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 12, n. 35, p. 49-61, out. 1997.

DUNN D. D. Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 297-344.

FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting types versus sanctioning poor performance. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 55-97.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and representation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 29-54.

MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 154-196.

MOSHER, Frederich. *Democracy and the public service*. Nova Iorque: Oxford University, 1968

O'DONNELL, G. (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. *Lei Estadual n. 12.600*, de 14 de junho de 2004. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP,

Brasília, ENAP, 1999, p. 325-359. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/html/lei-org/index.htm>>. Acesso em: 3. ago. 2012.

SILVA, Kátia Gercina A. *Fiscalização participativa: a capacitação do cidadão para o controle social*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

VIEIRA, Jorge B. Estado, sociedade civil e accountability. Porto Alegre. In: ENSAIOS FEE, v.26, n.1, p. 605-626, jun. 2005.

Abstract: The aim of this paper is to present and discuss the experience of the Audit Court of the State of Pernambuco (TCE-PE) in implementing actions in support of social control, with emphasis on those implemented by the *TCEndo Cidadania Program*, developed by the School of Public Accounts Professor Barreto Guimaraes (ECPBG), unity of the institution. As justification for this action, the article highlights the potential of social control as a tool to contribute to the control of the administrative function of the State, in general, and, in particular, with the exercise of external control and the practice of accountability. In this regard, it is also referred to the contribution of the Ombudsman Unit of the TCE-PE in the mobilization of the population from Pernambuco to the exercise of social control, through the Permanent Partnership project, and the availability of data from municipal administration by the Citizen Portal. The analysis was developed from a review of literature on the subject under discussion, supplemented with data collection program. The study showed that the actions promoting social control performed by the *TCEndo Cidadania Program* impact significantly on the improvement of external control. It was not possible, however, to assess scientifically their level of impact on the accountability of public officials of the State of Pernambuco.

Keywords: Social control. External control. Accountability. *TCEndo Cidadania Program*. Audit Courts.
