

AS INTERFACES ENTRE O CONTROLE SOCIAL E OS CONTROLES EXTERNO E INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Autoria: Rita de Cássia Chió Serra, Ricardo Carneiro

RESUMO

O presente artigo aponta o marco inicial do controle social no Brasil e analisa sua trajetória, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) até os dias atuais, examinando seus laços de conexão com o controle interno e externo da Administração Pública (AP), a fim de prospectar sobre seus desafios, que são apresentados em conclusão. Para tanto, evidencia-se o cenário brasileiro à época, no qual se ambientou a redemocratização nacional, palco das mudanças políticas e do aparelho do Estado, que refletiram sobre o Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP) e, em especial, no controle social. Aponta-se a matriz constitucional que pode ser considerada como marco inicial da participação popular junto ao Sistema de Controle da Administração e se justifica a assertiva. Na sequência, é relatada a estratégia utilizada para a inserção do controle social no Sistema e apontadas as principais conexões estabelecidas, concernentes ao controle interno, realizado no seio da Administração e ao controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas. Embasou o estudo analítico pesquisa realizada em dois eixos, um horizontal - que considera a análise do controle interno e externo da Administração para investigar os laços do controle social a eles firmados por meio de ferramentas típicas do controle social, como ouvidorias, canais de recebimento de consultas, pedidos, denúncias, representações e audiências públicas – e outro vertical que analisa os referidos controles nas esferas dos Estados-membros e da União. A pesquisa iniciou-se com o estudo da legislação do Tribunal de Contas da União- TCU, Tribunais de Contas Estaduais- TCE's, Controladoria Geral da União- CGU e das diversas entidades que integram o controle interno dos Estados-membros. Após, foram examinados os sites dos órgãos e entidades, a existência das ouvidorias e, em complemento, as formas de recepção de pedidos, consultas e denúncias oriundas da participação popular junto aos controles interno e externo, nas esferas estadual e central. A fim de aprofundar a análise referente aos laços de conexão do controle social com os controles interno e externo foram realizadas pesquisas de campo junto ao TCU e CGU. Comprova a pesquisa os avanços no Sistema de Controle da Administração Pública desde a Constituição Federal de 1988. Restaram reforçados os controles interno e externo. O controle social, implantado na União e Estados é ainda um processo em construção, mormente na esfera regional, onde avançou menos do que na União. Todavia, os números colhidos em pesquisa indicam a forte tendência de crescimento do controle social, mediante ampliação da participação popular. Como elementos essenciais ao avanço do controle social tem-se a necessidade de transparência das ações e decisões do setor público e a ampliação da propedêutica democrática, educação voltada para a conscientização da cidadania ativa como alavanca para a efetivação da *accountability* democrática, orientada pela questão da responsabilização nos dois pólos da relação Estado/Sociedade, na qual o gestor público/autoridade pública tem o dever de prestar contas e a sociedade/cidadão tem o direito/dever de acompanhar as ações do setor público e de tomar as contas caso não sejam prestadas.

1. Introdução

A pesquisa no campo da Administração Pública (AP) precisa considerar, de pronto, sua alta complexidade, decorrente das intrincadas relações com o direito constitucional e administrativo, que lhe impõem princípios e normas norteadoras, bem assim com o mundo fenomênico, que a sujeita à realidade do mercado, aos anseios da sociedade e das forças políticas de governo e oposição, sem mencionar as respostas que lhe são cobradas, na condição de máquina administrativa do Estado, diante das catástrofes decorrentes de falhas humanas (inseridas ou não na AP) ou de forças naturais.

Assim, a AP, como estrutura de aparelhamento da ação do Estado reclama dos seus pesquisadores e estudiosos um constante exercício zetético de *aggiornamento*, a fim de garantir a eficiência da organização estatal em relação a seu objetivo maior: o atendimento do interesse público, lembrando que também este varia no tempo.

Se a verificação da necessidade de *aggiornamento* é premissa válida como uma constante dentro da organização pública, essa passa a ser imprescindível diante de alterações profundas em qualquer de seus vetores capazes de alterar seu equilíbrio: o direito, a sociedade, o mercado, o Estado ou o ambiente maior no qual se acha inserida.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no rastro das mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas no Brasil na década de 1980, moldou um cenário novo no plano político, deslocando-se de um modelo ditatorial para um modelo democrático, que se mostrou capaz de repercutir seus primados não apenas sobre o Estado, mas também sobre a sociedade e o mercado e, principalmente, sobre a Administração Pública (SAMPAIO, 2009).

Dentre as muitas novas incorporações conceituais oriundas do aspecto democrático do Estado, conduzidas pela CF/88 para a AP, e aí traduzidas de forma prática como mecanismos de atuação de cidadania ativa está a possibilidade de participação popular dentro do Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP). A Constituição anteriormente vigente, de 1967, e nesta considerada a Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, ao assegurar em seu Art. 150, § 30, a qualquer pessoa, “o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade”, o fazia em decorrência de acordos internacionais referentes à recepção dos direitos e garantias individuais, cabendo observar que a força decorrente do governo autoritário então vigente refreava sobremaneira o efetivo exercício do apregoado direito. Assim, ao interpretar esse dispositivo é preciso compreendê-lo em seu cenário original, posto que, na prática, não traduzia ele o caráter democrático que, em tese, na literalidade do texto, poderia se imaginar, nem tão pouco servia de base para participação popular acerca dos atos da AP e de seus gestores, mesmo quando estes abusavam de sua autoridade. De fato, no capítulo que cuidava do controle externo e interno da Administração, a Carta de 1967, como as precedentes, se silenciava sobre a possibilidade do controle social ou de qualquer forma de participação popular junto aos mesmos.

Desta forma, a CF/88 e, em especial, seu Art. 74, § 2º, é um marco para o estudo do controle social no país. Pelo referido dispositivo constitucional, assegura-se a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da Administração. Vale dizer, a partir de 1988 resta inaugurado um tempo novo, no qual o cidadão é inserido no SCAP, como ator, agente capaz de direitos e obrigações. Em decorrência, pode-se falar, também, na introdução, ainda que formal, da *accountability* no país, pelo estabelecimento do caráter de responsabilização nos dois lados da relação Estado/Sociedade, bem como pela ambiência democrática instituída pela Carta de 1988.

Como a sociedade brasileira foi inserida dentro do SCAP e como os tipos de controles pré-existentes recepcionaram o controle social foi o mote para a pesquisa exploratória ora evidenciada, que realizou estudo, em plano panorâmico, sobre a forma como ocorreu tal processo de inclusão da participação social, a fim de embasar a melhor compreensão possível acerca da fotografia atual do controle social e de suas conexões com os demais tipos integrantes do referido sistema, e em especial, com o controle interno e externo da AP.

Para tanto, o artigo reflete brevemente sobre o contexto sobre o qual se assentou o objeto de análise da temática investigada – mostra as condições do Estado brasileiro pós CF/88, apresenta o SCAP e os impactos nele registrados em decorrência da reforma do aparelho do Estado – para, na seqüência, assentar a noção de controle social e apresentar a metodologia utilizada na exploração do tema. Isto feito, são apresentados os resultados da pesquisa realizada junto ao controle interno e externo das áreas federal e estadual, na interface do controle social da AP. A conclusão acrisola a essência dos avanços constatados, aponta desafios e indica campos de pesquisas complementares que possam contribuir para o aprimoramento do controle social brasileiro.

2. O processo de democratização e os desdobramentos na Administração Pública e em seu sistema de Controle

Estado e Administração brasileiros alcançaram o patamar democrático em meio a crises e os anos que se seguiram, pós-constituição de 1988, apresentaram cenário novo no campo político, que transitou do regime autoritário para o democrático. No campo administrativo, dadas as demandas sociais que emergiram da sociedade, somadas às já existentes atribuições do Estado, logo se evidenciou a necessidade de reformas e *aggiornamento* do aparelho do Estado ao novo cenário.

Na esfera política a opção pela democracia passa a sugerir em relação à AP e, via de consequência ao controle de suas atividades, a presença mais próxima da participação popular, bem como maior efetividade nos resultados das ações e políticas públicas. Vale dizer, o ambiente político democrático favorece o controle e a participação social.

Na esfera administrativa, o que se pretendia com a reforma do Estado brasileiro, tal como se propagava à época em vários outros países, era fazê-lo “funcionar melhor com um custo menor” (KETTL, 1998: 87). Para tanto, ao invés de tentar evitar a repetição de práticas típicas e condenadas do patrimonialismo e corrigir as disfunções constatadas no modelo burocrático então existente, optou-se pela inclusão do modelo gerencial em alguns núcleos de atividade de interesse público, tornando o sistema híbrido (BRESSER, 2006). Isto posto, colocou-se na agenda a necessidade de se discutir o controle, pois quando se altera o modo de gestão é preciso reconsiderar o sistema que o controla. Com a opção recaindo em um modelo gerencial, alavancou-se, ainda mais, a necessidade do exercício do controle social, pra além das exigências da institucionalidade democrática.

É incontestável o fato de que ao se afastar das características burocráticas, consoante as premissas do tipo weberiano (WEBER, 1999, e se aproximar do modelo gerencial, no qual se constatam delegação de poder e flexibilização de regras em nome da busca por maior eficiência no alcance de resultados, perde-se, naturalmente, controle no fluxo das ações. Destarte, é preciso recuperar parte do controle processual ou procedimental perdido face às ações típicas do modelo gerencial. Uma alternativa que surge para lidar com a questão é o recurso ao controle social. É o que se verifica, por exemplo, nos contratos de gestão e termos de parcerias - ajustes característicos das novas modalidades de provisão de serviços públicos, como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) -, nos quais são previstas participações institucionalizadas de representantes da sociedade em conselhos gestores de políticas públicas, especialmente no campo das políticas

sociais. Esse controle social, aliado à questão da responsabilização pessoal do gestor e das avaliações de cumprimento de metas e dos resultados alcançados parece ter por fim, além da busca pela eficiência, a compensação dos controles formais perdidos, mais especificamente, o controle baseado na observância das regras instituídas.

Como se vê, tanto o cenário político, como o administrativo, propiciaram circunstâncias favoráveis à instalação e ao florescimento do controle social, após a promulgação da CF/88, inscrevendo-o no SCAP.

O SCAP que decorre do traçado constitucional é composto pelo controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social. A matriz do SCAP erigida pela CF/88 consigna, portanto, quatro canais básicos por onde o exercício do controle da AP pode ocorrer: a via judicial, quando o Judiciário é chamado a examinar a legalidade da ação administrativa questionada; o controle interno, realizado no seio da própria administração; o controle externo, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas; e o Controle Social, realizado pelo cidadão, grupo de cidadãos ou sociedade.

Uma das principais estratégias utilizada para se erguer o controle social, uma vez revestido de roupagem constitucional, foi situar suas principais ferramentas – ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas – junto aos controles interno e externo da Administração, já então existentes.

A própria Constituição cuida de assegurar os laços de conexão entre os diferentes tipos de controle, de forma a favorecer a transparência das ações e robustecer o sistema de fiscalização das ações ocorridas dentro da AP. Assim, o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo e, se aquele toma conhecimento de fato irregular, deve dele dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Além desse fortalecimento no desenho institucional do sistema, criando permanentes canais de acesso entre os diferentes tipos de controle, têm-se também expandido e diversificado as formas de fiscalização, posto que o controle formal, que atendia ao Estado Liberal, mostrou-se insuficiente para atender aos reclames característicos do Estado Democrático de Direito, que exige fiscalização além das considerações de legalidade, na qual se investigam as justificativas do ato, a legitimidade das escolhas, a responsabilidade fiscal no trato do erário e a transparência das ações. Nessa esteira, passa-se não apenas a planejar as ações e políticas públicas, mas também a avaliá-las, examinando sua adequação aos instrumentos de planejamento e analisando seus resultados. E mais, incluindo a participação social nos momentos de planejamento e controle, garantindo, na prática, a realização do aspecto democrático do Estado brasileiro.

É dessa maneira, que o *locus* do controle passa a ser arena de possível defesa de interesse público pelo próprio cidadão. Ao situar junto aos controles interno e externo da AP ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do SCAP instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades típicas. Ao menos em tese, é um sistema ganha-ganha, no qual todos lucram, desde que funcione, pois se trata de ferramenta, cujo resultado depende da forma como é utilizada.

A função de controle dentro da AP, como de resto em toda organização complexa, é essencial para assegurar a legalidade e legitimidade dos atos e o cumprimento das metas e planos, bem como para fazer retornar à situação de normalidade quando ocorrerem desvios nas ações da organização. O desenho institucional do controle deve ser consequência direta do modelo de administração adotado, sendo que modos de gestão diversos reclamam por diferentes tipos de controle. Conforme Siraque (2009: 32), “o controle social da função administrativa do Estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio

republicano”. Está diretamente ligado a noção de *accountability* democrática e, segundo Campos (1990: 33), “o interesse dos cidadãos pela *accountability* é proporcional aos avanços do estágio democrático da nação”.

No que tange às ferramentas do controle social e a inclusão delas dentro do Sistema de Controle e dos canais de comunicação com os controles interno e externo, cabe a assertiva de que as ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias e as audiências públicas são os instrumentos mais relevantes para sua efetivação. Todavia, é prudente apontar que, tratando-se de instrumental, não são em si bons ou maus, são simples ferramentas. O que vai determinar a sua relevância como efetivo portal de manifestação da sociedade, o que vai garantir a comunicação verdadeira entre os dois pólos Estado/Sociedade e, acima de tudo, assegurar respostas eficazes advindas da comunicação existente é a forma como as ferramentas são instaladas e disponibilizadas aos cidadãos. Em decorrência, a questão do acesso, a garantia da resposta eficaz, a transparência das ações e a segurança das informações é que vão informar acerca da qualidade e efetividade dessas ferramentas.

3. Metodologia: o que e como avaliar

Qual a melhor forma de se aferir os resultados da implantação do controle social junto aos controles interno e externo da Administração brasileira? Essa foi a pergunta primeira que orientou a pesquisa, e a própria indagação sugeriu, imediatamente, a necessidade de dois eixos de busca, o primeiro que investigasse as diferentes esferas federativas, ao menos a central, da União e as regionais, dos estados, e o segundo, que perquirisse acerca do controle social junto aos controles internos (controladorias e Controladoria Geral da União - CGU) e externos (tribunais de contas estaduais e Tribunal de Contas da União - TCU). Do cruzamento das informações desses dois eixos surgiria a fotografia panorâmica do sistema, capaz de embasar a compreensão acerca do controle social enquanto ferramenta dos controles externo e interno.

Embora muito amplo os limites da pesquisa, pois haveria necessidade de analisar os principais vetores normativos, aí consignados a CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atualizada pela Lei da Transparência, Constituições Estaduais e, ainda, as leis orgânicas, os regimentos internos e as portarias concernentes às ferramentas do controle social de todos os órgãos pesquisados, bem como a tradução prática da aplicação de tais normas à praxe administrativa dos mesmos, o fato é que esta primeira pesquisa exploratória seria essencial para um conhecimento ainda que superficial acerca do funcionamento do sistema, como também das conexões estabelecidas dentro dele.

O estudo da legislação evidenciou dois fatos muito relevantes para a segunda fase da pesquisa. Primeiro, a área federal, tanto CGU como TCU, avançou mais em relação à participação popular junto a suas instituições do que seus correspondentes nos estados. Segundo, o Sistema Tribunal de Contas havia passado por um processo de modernização e uniformização de processos, o que conferia uma certa identidade ao controle externo em toda a federação, diferentemente do controle interno, muito próprio em cada unidade federativa e, por vezes muito distanciado do modelo da CGU.

Essa constatação apontou para a necessidade de aprofundamento da pesquisa, o que foi realizado com o exame dos sites oficiais, páginas dos governos, páginas de transparência pública, notícias na mídia, editais de convocação para audiências públicas e, na falta desses, telefonemas em número de no mínimo quatro tentativas para os órgãos pesquisados, investigando os canais de ouvidoria, consultas, denúncias e representações e audiências públicas.

Com base nos dados aferidos nessa segunda etapa, somados às informações extraídas da pesquisa de legislação, foi possível montar dois quadros sinópticos, um do controle interno e outro do controle externo, contemplando a área federal e estadual, nos quais se evidenciam a presença, ou não, das ouvidorias, a possibilidade de consultas, denúncias e representações e a ocorrência de audiências públicas para fundamentar processos de planejamento ou prestação de contas.

Todavia, restou claro, em algumas situações, que o processo de conversão dos ditames normativos para a realização da praxe administrativa se mostrava muito diferente em órgãos diversos, cujas normas, na maioria das vezes, eram muito similares. Ou seja, a similitude das normas não garantiu a similitude das práticas. A exemplo, o TCU tem legislação que prevê a presença de ouvidoria tanto quanto o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG); entretanto, a ouvidoria do TCU atende à participação popular da forma mais ampla possível, inclusive recebendo notícias ou manifestações de denúncias anônimas, que passam por um filtro de triagem absolutamente técnico e, havendo indícios de irregularidades, a comunicação é autuada como processo para investigação pelo órgão. Quanto à ouvidoria do TCEMG, esta ainda encontra-se em fase de implantação e não atende a qualquer demanda. Fatos como esses indicaram a necessidade do exame da utilização das ferramentas disponíveis, o que foi realizado, tendo, por fundamento, critérios básicos de facilidade ou dificuldade de acesso e transparência das informações referente às ferramentas típicas. Foram anotadas as principais ocorrências de desvios em relação ao padrão mínimo de acessibilidade dos instrumentos de controle social.

Após identificada a área federal como aquela que mais avançou na inclusão do controle social junto a sua estrutura, propiciando maior participação popular e, concomitantemente, também se utilizando do controle social como instrumental para a realização de suas próprias missões institucionais, foi realizada pesquisa de campo junto à CGU e TCU.

Precedente à visita de campo foram estudadas as normas internas, portarias e resoluções acerca do tema, tendo sido mapeadas as áreas afins ou de interseção com o controle social, com as quais foram agendadas visitas técnicas para a pesquisa, que consistiu em entrevistas não estruturadas com os responsáveis e funcionários do setor, bem como acompanhamento dos trabalhos ali desenvolvidos.

Na CGU a pesquisa abrangeu suas quatro áreas de atuação - Auditoria e Fiscalização, Prevenção à Corrupção, Correição e Ouvidoria -, posto que todas elas, de alguma forma fazem interface com o controle social. Todavia, maior ênfase foi dada à Ouvidoria e a área responsável pelas ações voltadas à educação para a cidadania. No TCU foram realizadas entrevistas e analisados os trabalhos dos seguintes setores: Ouvidoria, Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan), Assessoria de Comunicação Social (Ascom), Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (Aceri) e Serviço de Solução de Gestão de Conteúdo (Segec). Essa pesquisa foi decisiva para a formação final do juízo de valoração atinente à avaliação e compreensão do panorama fotografado anteriormente, via estudo de legislação e visitas aos sites.

Há que se registrar, ainda, que, pontualmente, algumas situações nos estados chamaram a atenção, como o caso das audiências públicas realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que se destaca pelo pioneirismo na utilização do instrumento, seja como forma de aproximação das comunidades visitadas e o controle externo daquele Estado, seja como ferramenta ampliadora da participação popular e, ainda, como elemento capaz de aprimorar sua própria ação, merecendo destaque pelo planejamento e transparência das ações.

4. A CGU e o eclético conjunto das controladorias estaduais: a ausência de padrões

Como já dito, o SCAP foi reforçado pelo texto constitucional de 1988, sendo que cada um dos tipos integrantes restou também fortalecido. No caso do controle interno, passou ele a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa, sendo que, em sua ausência, seu responsável legal responde por eventuais falhas. Restou também incumbido de, dentre outras funções consignadas no art. 74 da CF/88, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. E mais, “os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas (...) sob pena de responsabilidade solidária” (Art. 74, §1º, CF/88).

A preocupação do texto constitucional se justificava pelo fato de que os controles internos não funcionavam a contento à época, sendo necessário um esforço para sua recomposição e aprimoramento. Gradativamente ocorreu um movimento iniciado na esfera da União, depois nos Estados e finalmente nos Municípios para reorganização ou mesmo instalação dos setores de controle interno, o que foi cobrado de perto pelos Tribunais de Contas. Em complementação ao texto constitucional, a LRF exige o planejamento, a transparência e o controle das ações. É certo que colocar a casa em ordem era o primeiro passo rumo à futura responsabilização dos gestores e cobrança acerca da eficiência da máquina, pois de nada adiantaria fortalecer o controle externo, ou incluir a vigilância popular, se não houvesse uma organização estruturada para dar respostas à sociedade e ao controle.

Na área federal, tendo por marco inicial da remodelagem do sistema a Medida Provisória 480, de 27/4/1994, que cria a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), nota-se que, da época até os dias presentes, ocorreu um intenso processo de reorganização. De fato o controle interno nasceu como controle interno administrativo, evoluiu para financeiro e foi consolidado como Auditoria, com a SFCI. Atualmente a CGU representa o órgão Central de Controle Interno na União e encontra-se estruturada em quatro áreas, a saber, Auditoria e Fiscalização, Prevenção à Corrupção, Correição e Ouvidoria.

Na área estadual, variam as manifestações do Controle Interno, que se conformam em controladorias, auditorias gerais ou mesmo setores a cargo de uma Secretaria de Estado, como se verá adiante. De toda sorte, embora não haja uma homogeneidade capaz de dar contornos precisos ao conjunto das unidades de controladoria estadual, a matriz constitucional de competências permanece a todas orientadas, devendo elas cumprirem suas funções em relação à Administração, colaborar com o controle externo e se abrirem ao controle social.

A CGU, após o processo de reestruturação iniciado nos anos 1990, é hoje o grande modelo de controle interno no Brasil. Sua institucionalização traduz a integração e intercomplementariedade entre quatro funções típicas deste controle: auditoria e fiscalização, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção. O processo de instalação e *aggiornamento* do controle interno nos Estados não avançou tanto quanto na área federal e, embora os dispositivos constitucionais referentes tenham sido recepcionados nas legislações dos Estados, muitos deles ainda não foram de fato implantados, ou foram implantados de forma insuficiente aos reclames atuais.

Conforme informações apresentadas na Tabela 1, é possível constatar a normatização do controle interno por todos os entes federados pesquisados. Quanto ao órgão responsável pelo exercício do controle, observa-se grande diversidade em sua conformação. O mesmo se aplica à existência de ouvidoria e, principalmente, ao órgão por ela responsável, sendo que nem sempre o órgão de controle interno é o responsável pela ouvidoria oficial do Estado. Quanto à possibilidade legal de encaminhamento de consulta, denúncia e pedido de informação, registra-se unanimidade; todavia a forma como tais hipóteses ocorrem na prática é muito variável, ou seja, não existe padrão.

Tabela 1:

Existência de Controle interno, Órgão Responsável pelo Controle Interno, Existência de Ouvidoria, Órgão Responsável pela Ouvidoria, Recebimento de Consulta e Denúncia pelo Controle Interno, da União e Estados

Unidades	Control e Interno	Órgão Responsável	Ouvidoria	Órgão Responsável, alternativa para manifestação ou inexistência	Consulta, denúncia e Pedido de
União	Sim	CGU	Sim	OGU/CGU	Sim
Acre	Sim	CGE	Não	Site do governo do Acre	Sim
Alagoas	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Amapá	Sim	AGE	Sim	OGE	Sim
Amazonas	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Bahia	Sim	SEFAZ	Sim	OGE	Sim
Ceará	Sim	Secretaria da Controladoria (CGE)	Sim	OGE	Sim
Distrito Federal	Sim	Secretaria de Transparência e Controle Geral /Corregedoria	Sim	Secretaria de Transparência e Controle Geral /Corregedoria	Sim
Espírito Santo	Sim	AGE	Sim	Governadoria/site da Transparência ES	Sim
Goiás	Sim	Gabinete de Controle Interno da	Sim	SEFAZ/ouvidoria	Sim
Maranhão	Sim	CGE	Não	Governo do Estado/Portal da Transparência	Sim
Mato Grosso	Sim	AGE	Sim	AGE/OGE	Sim
Mato Grosso do Sul	Sim	Secretaria da Receita e Controle (AGE)	Sim	OGE	Sim
Minas Gerais	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Pará	Sim	AGE	Não	Não há espaço nem no site do Governo nem no portal da Transparência	Sim
Paraíba	Sim	CGE	Sim	(OGE) Secretaria de Acompanhamento da Ação Governamental	Sim
Paraná	Sim	Secretaria especial de Corregedoria e	Sim	Secretaria especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral	Sim
Pernambuco	Sim	SEFAZ/Diretoria	Sim	OGE	Sim
Piauí	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Rio de Janeiro	Sim		Sim	Rede de Ouvidorias	Sim
Rio Grande do Norte	Sim	CGE	Não	Não há espaço nem no site do Governo nem no portal da Transparência	Sim

Rio Grande do Sul	Sim	SEFAZ/Contadoria e Auditoria Geral	Sim	OGE	Sim
Rondônia	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Roraima	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Santa Catarina	Sim	Diretoria de Auditoria Geral do Estado	Sim	OGE	Sim
São Paulo	Sim	SEFAZcoordenadoria	Sim	OGE	Sim
Sergipe	Sim	CGE	Sim	OGE	Sim
Tocantins	Sim	Secretaria de Comunicação social/CGE	Não	No site do Governo do Estado há espaço para encaminhar dúvidas-	Sim

Fonte: Pesquisa realizada na legislação orgânica e regimental das entidades do controle interno e sites oficiais destas entidades.

Legenda: CGU Controladoria Geral da União; CGE Controladoria Geral do Estado; OGU Ouvidoria Geral da União; OGE Ouvidoria Geral do Estado; AGE Auditoria Geral do Estado; SEFAZ Secretaria de Estado da Fazenda

O resultado da pesquisa que extrapola a análise legal é mais profundo e revelador, pelo que merece ser assentado. O quadro geral apresentado acerca das entidades da controladoria interna era complexo. Às vezes se encontrava a legislação referente à instituição da Ouvidoria e não havia confirmação na prática de que ela existisse. Além disso, as entidades do setor variavam de uma Secretaria de Estado, passando pelas Auditorias Gerais, Corregedorias, até setor de controle interno integrante de uma secretaria de Estado. Por sua vez, o acesso à regulação revelou-se tão difícil em alguns Estados, os quais não disponibilizavam eletronicamente tais informações, que, a bem da pesquisa, refez-se o plano inicial, para anotar algumas circunstâncias que pudessem contribuir para melhor entendimento do cenário. O que segue são informações colhidas nesta tentativa de conhecer melhor o terreno da controladoria interna, quando alguma situação excepcional foi encontrada, sendo que, a ausência de informações extras reflete um quadro de saudável funcionamento.

A Controladoria Geral do Estado CGE/AC não possui site, o telefone não atendeu, existe notícia no site do Governo do Estado sobre a aprovação da Lei que cria a Ouvidoria, em 7/4/2010, mas foi impossível o acesso à legislação. A pesquisa buscou e não encontrou notícia sobre a implantação da ouvidoria, assim, em tese, para se consultar ou denunciar, o cidadão deveria ir fisicamente, ao endereço da CEG/AC. A Auditoria Geral do Amapá possui site de acesso, com presença de publicidade de empresa privada. Exige cadastramento prévio e o acesso foi difícil. A Ouvidoria Geral do Amapá não possui site, assim, o acesso, em tese, só é possível no endereço do órgão. O telefone de contato, obtido na lista telefônica local não atendeu às chamadas realizadas. A Auditoria Geral da Bahia pertence à Secretaria da Fazenda do Estado- SEFAZ e não possui site próprio, sendo que o acesso é feito por meio do site da secretaria. A Ouvidoria Geral do Estado possui site próprio, cuja análise de qualidade de atendimento restou prejudicada por não abrir em quatro tentativas. A pesquisa também não conseguiu êxito nas tentativas de contato por telefone. O Estado do Ceará possui uma Secretaria da Controladoria do Estado, entretanto foi de difícil acesso a pesquisa nos sites da controladoria e ouvidoria, que se faz através do site do governo do Estado e possui poucas informações de interesse público. No Distrito Federal, o site da Secretaria de Estado de Transparência e Controle Geral do Distrito Federal é <http://www.corregedoria.df.gov.br..> Todavia, a ação da secretaria, pela regulação, extrapola a ação de correição, para abrigar

auditoria e ouvidoria. O endereço eletrônico deveria refletir essa amplitude. Foi necessário acessar www.ouvidoriageral.df.gov.br, clicar no Portal Cidadão, ser redirecionado para www.gdf.df.gov.br/045/04501001.asp, acionar o ícone “Fala com o Governo”, depois “Atendimento 156”, para, só então, abrir o espaço para a denúncia. A Auditoria Geral do Espírito Santo não tem espaço direto para Ouvidoria, que é um ícone no site de Transparência Pública do Governo do Estado - um espaço para envio de mensagem, pouco visível e com poucos recursos. Em Goiás há o Gabinete de Controle Interno da Governadoria. A ouvidoria encontrada é ligada à Secretaria de Estado da Fazenda e é acessada pelo site do governo do Estado, em um espaço “Fale com a gente”. Pela legislação, a Controladoria Geral do Maranhão não possui Ouvidoria e o Portal da Transparência do Estado só abre espaço para perguntas, críticas e sugestões sobre os assuntos do portal e este não informa muito. Esse canal é insuficiente para atender ao conceito de ouvidoria. No Rio de Janeiro ainda não há uma Ouvidoria Geral do Estado, mas uma rede de ouvidoria nos diferentes órgãos e entidades estaduais. A Auditoria Geral do Estado do Pará oferece espaço para denúncia, mas não há uma Ouvidoria institucionalizada. O site da Controladoria Geral do Rio Grande do Norte foi de difícil acesso; no site do Governo do Estado há entrada para contato. No Estado do Tocantins a Controladoria Geral do Estado é ligada à Secretaria de Estado de Comunicação Social e não tem espaço virtual para denúncia, apenas para dúvidas. Não há Ouvidoria Geral implantada. Foi infrutífera a pesquisa sobre a possibilidade de ouvidoria ligada ao Governo do Estado, que mantém apenas espaço destinado a tirar dúvidas.

Complementa a compreensão acerca do cenário das conexões do controle social com o controle interno a pesquisa de campo realizada na CGU. Sua institucionalização traduz a integração e intercomplementariedade entre quatro funções típicas desse controle: auditoria e fiscalização, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção.

A Ouvidoria Geral da União, que hoje integra a CGU, teve sua origem na Ouvidoria Geral da República, criada em 1992, como órgão específico singular do Ministério da Justiça. Em 2002, foi transferida para a então Corregedoria Geral da União, hoje CGU, adquirindo, em 2003 a estrutura atual como uma das quatro áreas integrantes da CGU. Recebeu por missão já em 2002, organizar e harmonizar as atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal, visando propiciar uma doutrina orientadora única, referente a procedimentos e métodos uniformizados e não conflitantes. Referente ao número de ouvidorias implantadas, no período de 2002 a 2010, a pesquisa revela os seguintes dados: em 2002, 44; em 2003, 85; em 2004, 114; em 2005, 124; em 2006, 133; em 2007, 138; em 2008, 149; e, em 2010, 165; ou seja, uma expansão sistemática que, em menos de uma década, quase que quadruplica as unidades existentes.

Por sua vez, levantamento realizado nos Relatórios de Atividades 2003/2010 registra que, em 2005, foram recebidas 1.764.291 manifestações; em 2006, 1.864.220; em 2007, 2.842.745; em 2008, 2.909.187, e, em 2010, mais de três milhões de manifestações. Assim, de 2005 a 2010 registra-se uma evolução crescente no número de manifestações, que praticamente duplica no período. Tal evolução pode ser atribuída ao aumento do número de ferramentas instaladas para este fim, somadas às permanentes ações de educação para a cidadania, bem como a resposta positiva a essas manifestações, por parte do controle.

A Tabela 2, referente ao número de processos concluídos por exercício, apresenta o volume anual de demanda concernente à solicitação de ação de controle, solicitação de documentos e solicitação de informação. A solicitação de ação de controle se refere a pedido de realização de fiscalização e auditoria; a solicitação de documentos diz respeito aos relatórios de trabalho da CGU ou às decisões acerca de matéria investigada; a solicitação de informação por si expressa a intenção do cidadão e em outros estão incluídas as manifestações de elogio, crítica, sugestões e esclarecimentos diversos.

Tabela 2

Número de Processos Concluídos Por Exercício Referente à Solicitação de Ação de Controle, Solicitação de Documentos, Solicitação de Informação e Outros

Número de Processos Concluídos Por Exercício Referente à Solicitação de Ação de Controle, Solicitação de Documentos, Solicitação de Informação e Outros								
Natureza do pedido	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Total
Solicitação de Ação de Controle	42	61	207	155	184	146	89	884
Solicitação de Documentos (relatórios/resultados)	93	197	192	269	381	511	256	1.899
Solicitação de Informação	141	238	276	420	531	802	349	2.757
Outros	88	291	432	849	941	1.258	1.277	5.136
TOTAL GERAL	364	787	1.107	1.693	2.037	2.717	1.971	10.676

Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno (CGU) * Informações atualizadas até 30.06.2010

Como se vê, a tendência geral é de crescimento da demanda e de aumento da participação social junto ao controle interno federal.

5. O TCU e os TCEs: convergências e disparidades na aplicação do controle social

A pesquisa da legislação referente ao controle externo demonstra forte tendência de uniformização entre TCU e TCE's, guardadas as proporções e as peculiaridades referentes à área federal e regionais. Há que se considerar ainda, em relação às instituições do controle externo, os reflexos positivos decorrentes do Projeto de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) - um marco na trajetória recente destes órgãos. Todavia, se, por um lado, o PROMOEX contribuiu muito para a uniformização dos Tribunais de Contas, em relação à estrutura do órgão e modernização de suas ações, por outro, não foi suficiente para aparar o desnível entre a esfera da União e a dos Estados, em relação à construção dos canais de comunicação com a sociedade.

Muitos dos avanços percebidos no TCU - abertura para a sociedade através da Ouvidoria, e-tcu, processo eletrônico de controle externo, rede de controle, diálogo público, preocupação com a educação voltada para a cidadania, pesquisa e acompanhamento de processos e jurisprudência por meio eletrônico, cumprimento das normas referentes à transparência, disponibilização de recursos necessários ao adequado desempenho dos trabalhos, capacitação e valorização dos servidores de carreira - ainda não podem ser constatados, na mesma intensidade, nos TCEs, seja por falta de recursos materiais, adoção de arranjos diferenciados de gestão, escolhas da Administração ou mesmo ausência de capacitação de pessoal.

A pesquisa reflete a análise panorâmica do cenário do controle externo em relação à receptividade da participação popular junto aos TCs. A Tabela 3 evidencia que, embora relativamente disseminada, a efetiva instalação das Ouvidorias, prevista na norma, revelava-se ainda parcial. Até março de 2011, ainda não haviam implantado suas ouvidorias os TCs dos seguintes Estados: Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe, conforme informação disponibilizada no site do Colégio de Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil.

Tabela 3:

Ouvidoria, Denúncia, Representação, Consulta, Pedido de Informação e Audiência Pública no Controle Externo da União e Estados do Brasil em Out/Dez 2010

Unidades	Ouvidoria	Denúncia/ Representação	Consulta/Pedido de informação	Audiência Pública
União	Sim	Sim	Sim	Sim
Acre	Sim	Sim	Sim	Não
Alagoas	Sim	Sim	Sim	Não
Amapá	Não	Sim	Sim	Não
Amazonas	Sim	Sim	Sim	Não
Bahia	Sim	Sim	Sim	Não
Ceará	Não	Sim	Sim	Não
Distrito Federal	Sim	Sim	Sim	Não
Espírito Santo	Não	Sim	Sim	Não
Goiás	Sim	Sim	Sim	Não
Maranhão	Não	Sim	Sim	Não
Mato Grosso	Sim	Sim	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Sim	Sim	Sim	Sim
Minas Gerais	Não	Sim	Sim	Não
Pará	Não	Sim	Sim	Não
Paraíba	Sim	Sim	Sim	Sim
Paraná	Sim	Sim	Sim	Sim
Pernambuco	Sim	Sim	Sim	Não
Piauí	Sim	Sim	Sim	Não
Rio de Janeiro	Não	Sim	Sim	Não
Rio Grande do Norte	Não	Sim	Sim	Não
Rio Grande do Sul	Sim	Sim	Sim	Não
Rondônia	Sim	Sim	Sim	Não
Roraima	Sim	Sim	Sim	Não
Santa Catarina	Sim	Sim	Sim	Não
São Paulo	Não	Sim	Sim	Não
Sergipe	Não	Sim	Sim	Não
Tocantins	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Pesquisa realizada na legislação orgânica e regimental e nos sites dos Tribunais de Contas, da União e estados.

As informações referentes à possibilidade de encaminhamento de denúncia, representação, consulta e pedido de informação dizem respeito à autorização legal, mas a aparente uniformidade observada na Tabela 3 não traduz a mesma realidade prática no plano da União e Estados.

Até a instalação das ouvidorias, eram muito similares os procedimentos de recebimento de denúncias e representações junto aos TCs, posto que tanto o TCU, como os TCEs condicionavam o acatamento das denúncias a uma série de requisitos a serem cumpridos pelo denunciante. Todavia, com a instalação da Ouvidoria do TCU e a decisão acerca da possibilidade de recebimento de comunicação anônima, essa situação foi alterada, porque, a princípio, não é necessário que se apresentem documentos ou se cumpram rituais para utilizar os serviços, sendo possível, inclusive, o anonimato. Ressalte-se que, em função de questões de interesse pessoal do cidadão, no entanto, a documentação comprobatória pode conferir maior celeridade no atendimento e, em caso de denúncia sobre fato de terceiros, colaborar para a adequada investigação do problema apontado, mas não é requisito para a admissibilidade. Nos estados que ainda não instalaram suas ouvidorias, bem como naqueles que, já tendo instalado, não acompanharam os avanços da área federal em relação ao recebimento de comunicações de irregularidades anônimas, observam-se circunstâncias

fáticas muito diversas. A exemplo, e somente de forma ilustrativa, posto que é regra praticada pela maioria na esfera estadual, a previsão regimental do TCEMG, consignada em seu art. 301, §1º, estabelece cinco requisitos para a admissibilidade das denúncias, quais sejam, referir-se à matéria de competência do Tribunal; ser redigida com clareza; conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante; conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção e indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

É inquestionável o fato de que atualmente é mais fácil para o cidadão efetuar comunicado de irregularidade junto ao TCU, sendo que são cinco os canais que podem ser utilizados para esse fim: internet, telefone, fax, correio e atendimento presencial.

No que tange ao atendimento das manifestações, as demandas de menor complexidade são atendidas pelos próprios servidores da Ouvidoria e, em casos de maior complexidade, o atendimento é feito pela Unidade Técnica especializada na matéria, composta por servidores concursados, de carreira do TCU. Pela pesquisa realizada, restaram evidenciados a valorização conferida às informações prestadas pelo cidadão e o esforço realizado pelos técnicos do TCU no trabalho que desenvolvem em relação ao controle social, no sentido do aproveitamento das informações passadas pelo cidadão serem de fato investigadas e processadas pelo órgão.

Quanto às audiências públicas, constata-se a pouca receptividade, sendo que as notícias de maior e melhor uso do instrumental referem-se ao TCU. Nos Estados, destaca-se a experiência do Paraná, que pode ser acompanhada virtualmente.

A partir de dados extraídos do Relatório de Atividades do TCU, é possível demonstrar a tendência de crescimento do controle social junto ao controle externo da União. O número de chamados em 2005 foi de 3.145, tendo evoluído ao longo dos anos, perfazendo um total de 6.274 em 2009. Vale dizer que os números praticamente dobraram em quatro anos. É o que mostra a Tabela 4. Chama-se a atenção para o fato de, em média, cerca de 1/3 dos chamados referirem-se a denúncias de irregularidades.

Tabela 4:

Número de Chamados, Informações, Esclarecimentos, Sugestões, Orientações, Críticas, Elogios, Percentual de indício de irregularidade e Processos Autuados no período 2005-2009 na Ouvidoria do TCU

Ano	Chamados	Informações, Esclarecimentos, Sugestões, Orientações, Críticas e Elogios	Indício de Irregularidade	Processos Autuados
2005	3.145	67,6%	32,4%	74
2006	3.722	61,3%	38,7%	78
2007	4.843	56,5%	43,5%	73
2008	6.104	60,55%	39,45%	44
2009	6.274	62,68%	37,32%	-

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Atividades do TCU

Destarte, pelos dados apresentados pode-se afirmar acerca da tendência crescente da participação popular junto ao controle externo da União, sendo que nos Estados é um processo em andamento que sugere avanços.

6. Considerações finais

O sistema de controle da Administração Pública avançou muito desde a CF/88, que traçou o hodierno desenho institucional do sistema, consignou dispositivos que aprimoraram os controles interno e externo e recepcionou a implantação do controle social, estabelecendo desde o seu nascedouro laços de conexão com os demais tipos integrantes do sistema.

O processo de construção do controle social foi alavancado com a abertura para a manifestação popular junto ao controle externo e pela inclusão das ferramentas que privilegiam o controle social junto aos controles interno e externo, por exigência da transparência das ações de governo.

A instalação dos mecanismos de controle social na área federal avançou mais do que na área estadual. Os mecanismos legais e as ouvidorias federais são mais receptivos às manifestações sociais do que nos estados, onde são exigidos do cidadão muitos pré-requisitos em momento anterior à sua manifestação. No TCU e CGU o anonimato da ocorrência de comunicação de eventual irregularidade não é obstáculo à sua apuração.

Em relação ao controle externo, observa-se forte tendência de uniformização de procedimentos dos TCE's, tendo por modelo o TCU, o que não ocorre em relação ao controle interno.

O controle social junto aos controles interno e externo, na área estadual, está melhor resolvido na legislação e estrutura formal do que na prática, mas é um processo em construção, que tem registrado avanços, ainda que em ritmo lento.

A pesquisa realizada junto ao TCU e CGU comprovou que existe solução de tecnologia para a construção e manutenção de espaços públicos destinados ao controle social, que funcionem com atualização permanente automática dos dados. Assim, as ausências ainda existentes nos estados podem ser atribuídas a decisões políticas de não supri-las ou outros motivos diversos, mas não à viabilidade tecnológica.

A participação popular vem aumentando significativamente nos espaços estabelecidos para o controle social, especialmente mediante utilização das ouvidorias.

O TCU e a CGU têm valorizado o controle social como ferramenta para a realização de suas atribuições e contribuído para a propedêutica democrática, mas permanece como desafio o avanço em igual nível de atuação na área estadual, seja para a instalação de muitas ferramentas, bem assim para o aperfeiçoamento das existentes.

Podem contribuir para o aprofundamento sobre o tema estudos de casos nos estados, com foco no uso das ferramentas do controle social, como ouvidorias e audiências públicas, ou ainda, pesquisa acerca dos fatores que possam promover o controle social, ou inibi-los, pesquisa sobre métodos para mapeamento da participação popular etc.

Bibliografia

BRASIL, Constituição Federal de 1967

BRASIL, Constituição Federal de 1988

BRASIL, Lei Complementar nº 101/2000

BRESSER-PEREIRA, L. Gestão do Setor Público. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 7ª Ed., 2006.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 24, p. 30-50, 1990

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público.

In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1ª Ed. 1998.

SAMPAIO, P. *Para além da ambigüidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88*. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas*

públicas nas áreas econômicas e sociais. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: Ipea, 2009

SIRAQUE, V. Controle Social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 2009.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.