Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Sistema de Información Científica

Rita de Cássia Chió Serra, Ricardo Carneiro

Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo

Espacios Públicos, vol. 15, núm. 34, mayo-agosto, 2012, pp. 43-64,
Universidad Autónoma del Estado de México
México

Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463002

Espacios Públicos,
ISSN (Versão impressa): 1665-8140
revistaespaciospublicos@yahoo.com.mx
Universidad Autónoma del Estado de México
México

Como citar este artigo | Fascículo completo | Mais informações do artigo | Site da revista

www.redalyc.org
Projeto acadêmico não lucrativo, desenvolvido pela iniciativa Acesso Aberto

Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo

Fecha de recepción: 09 de enero de 2012
Fecha de aprobación: 18 de abril de 2012

Rita de Cássia Chió Serra[*]
Ricardo Carneiro[**]

Resumo

O artigo faz um mapeamento da estruturação do sistema de controle do Poder Executivo no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando o fortalecimento do controle social enquanto ferramenta essencial ao melhor desempenho dos controles interno e externo da administração pública no país.

Palavras chave: controle social, controle interno, controle externo, administração pública.

* Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação Pinheiro. Servidora pública do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

** Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (ufmg). Professor e pesquisador da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Abstract

This paper presents the structuring of the control system of the executive branch in Brazil, after the enactment of the Federal Constitution of 1988, emphasizing the strengthening of social control as an essential tool to better performance of internal and external controls of public administration in the country.

Key words: social control, internal control, external control, public administration.

Introdução

A pesquisa no campo da Administração Pública (AP) precisa considerar, de pronto, sua alta complexidade, decorrente das intricadas relações com o direito constitucional e administrativo, que lhe impõem princípios e normas norteadoras, bem como com o mundo fenomênico, que a sujeita à realidade do mercado, aos anseios da sociedade e das forças políticas de governo e oposição. 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 de atendimento do interesse público, o qual, vale lembrar, também varia no tempo.

Se a verificação da necessidade de *aggiornamento* é premissa válida como uma constante dentro da organização pública, esta 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, demarcou um cenário novo no plano político, deslocando o país 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, a AP (Sampaio, 2009). Dentre as 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 dentro do bojo da administração, está a possibilidade de participação social no Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP).

A Constituição Federal anterior, de 1967, e nesta considerada a Emenda Constitucional num. 1, 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, sendo que, na prática, a força decorrente do governo autoritário então vigente refreava sobremaneira o exercício

do apregoado direito. Assim, ao interpretar esse dispositivo é preciso compreendê-lo em seu cenário original, posto que, na prática, ele não traduzia 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 os mesmos abusavam de sua autoridade. De fato, no capítulo que cuidava da matéria, a Constituição Federal de 1967, como as precedentes, se silenciava sobre a possibilidade do controle social ou de qualquer forma de participação popular junto aos controles interno e externo da administração.

Desta forma, a CF/88, em especial seu Art. 74,§ 2º, é um marco para o estudo do controle social no país. Em seu Art. 74, § 2º, 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 ampliação, ainda que formal, da *accountability*, pelo estabelecimento do caráter de responsabilização nos dois lados da relação entre Estado e sociedade, bem como pela ambiência democrática instituída pelo texto constitucional de 1988.

O exame da forma como a participação da sociedade foi inserida dentro do SCAP e de como os tipos de controles pré-existentes, notadamente os controles externo e interno, recepcionaram o controle social constitui o objetivo do presente artigo. A consecução desse objetivo ancora-se na realização de pesquisa exploratória que contempla dois eixos principais, um horizontal e outro vertical. O eixo horizontal enfoca a conformação institucional dos controles interno e externo da AP para investigar os laços formais do controle social a eles firmados por meio de ferramentas típicas deste último, como ouvidorias, canais de recebimento de consultas, pedidos, denúncias, representações e audiências públicas. O eixo vertical dirige a atenção para o uso de tais ferramentas pelos mencionados controles, tanto na esfera da União quanto dos Estados-membros da Federação, traçando um quadro panorâmico dos avanços alcançados e dos desafios defrontados com vistas a tornar mais efetiva a participação social no âmbito do SCAP.

O artigo desdobra-se em quatro seções, além dessa introdução e das conclusões. A primeira seção parte de uma discussão sucinta da noção de controle social sobre a qual se assenta o objeto de análise da temática investigada para, na sequência, inscrevê-la no contexto brasileiro pós CF/88, palco de mudanças políticas e do aparelho do Estado, que se refletiram sobre o SCAP. A segunda seção descreve a metodologia da pesquisa realizada junto aos controles interno e externo da AP, que explora, de forma um pouco mais detida, a esfera da União. Segue-se a apresentação

dos resultados obtidos, reservando-se a terceira seção para a abordagem do controle interno e a quarta para o controle externo. As conclusões acrisolam a essência dos avanços constatados, apontam desafios e indicam campos de pesquisas complementares que possam contribuir para o aprimoramento do controle social brasileiro.

Controle social e a reforma institucional do SCAP pela CF/88

Ao se declarar uma República,[1] o Estado brasileiro tacitamente se afirma como sistema político que propugna pela participação dos cidadãos, em conjunto com os políticos e os servidores públicos, na condução das ações do governo, influenciando a definição da agenda pública, de um lado, e zelando pelo controle de sua implementação, de outro. Importa aqui, portanto, explicitar a noção de controle social adotada no desenvolvimento do argumento analítico, utilizando-a, em seguida, na descrição da forma como a participação cidadã interpenetra o SCAP construído a partir do marco referencial estabelecido pela CF/88.

A idéia de controle social é uma das faces da participação social e está diretamente vinculada à relação entre Estado e sociedade. Essa participação pode ocorrer de duas formas principais: em auxílio à gestão, caso dos comitês, conselhos de administração de empresas públicas, conselhos de políticas públicas e assemelhados; ou em auxílio ao controle da administração, como as ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas.

O termo controle social, como aqui cuidado, refere-se não a um "poder de dominação", acepção usualmente tomada em estudos de sociologia (Siraque, 2009: 105), mas ao exercício de um direito,[2] decorrente dos princípios republicanos e democráticos, por pessoa estranha ao Estado ou governo, individual ou coletiva, por meio de instrumentos próprios colocados a serviço da cidadania, para aferir, fiscalizar, examinar, coletar informações, acompanhar, consultar ou denunciar questões de interesse pessoal, público ou social inerente ao desempenho da AP.

Quanto maior for o espaço de ação da *res pública* tanto maior a reserva de direito ao controle social e participação popular. O objeto do controle social é sempre resultante da praxe da função administrativa, independente do Poder —Executivo, Legislativo e Judiciário—, e engloba todas as esferas da Federação —União, Estados e Municípios—, de forma que o campo de possibilidades para sua realização é, em tese, muito grande. Para que se entenda a relação entre sociedade civil e Estado nos dias atuais é preciso compreender que, em ambiência democrática, a sociedade se transforma em sujeito da ação e o Estado em objeto das transformações. E, neste espaço, abrem-se extraordinárias oportunidades para o

aprendizado do exercício da cidadania. O processo de efetiva participação cidadã é, de fato, um processo, seqüência de fases de aprendizado, conscientização de direitos e deveres, congruência dos princípios apreendidos e demonstrados na prática social, coerência e responsabilização do cidadão por aquilo que é de todos. Sair da idéia de que o que é público não é de ninguém para a compreensão do espaço público como o que é de todos impõe responsabilização e maturidade democrática. Nesse contexto, o controle social nada mais é que a participação da sociedade no acompanhamento das escolhas de interesse público, verificação dos planos orçamentários de governos e das ações da gestão pública, da execução de suas políticas, avaliando atos, cumprimento de objetivos, processos e resultados.

Recorrendo a Siraque:

> O controle social está classificado na categoria de direitos e garantias individuais, mas não visa a atender somente o interesse individual das pessoas enquanto tais, mas ao interesse público, ao bem comum, ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e das próprias finalidades do Estado. O interesse finalístico do controle social é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para saber se estão agindo conforme as normas constitucionais [...] (2009: 105).

No caso brasileiro, há um movimento crescente de utilização dos instrumentos do controle social como ferramentas de alavancagem dos controles interno e externo da administração desde a última década do século passado. O marco referencial desse movimento é a CF/88, que redefiniu os contornos institucionais do SCAP, num processo informado pela preocupação em estabelecer mecanismos para a ampliação da comunicação entre os diferentes controles, construindo uma espécie de rede, com ênfase na expansão da participação e fiscalização pela sociedade.

O SCAP que decorre do traçado constitucional é composto pelos controles judicial, interno, externo e social. A CF/88 estabelece a matriz de seu funcionamento, consignando 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 dos Tribunais de Contas (TCS); e o controle social, realizado pelo cidadão, grupo de cidadãos ou sociedade.

A principal estratégia utilizada para se erguer o controle social, uma vez inserido na CF/88, 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, os quais,

por sua vez, viram-se reforçados pelo novo texto constitucional. A própria CF/88 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 máquina pública. Assim, o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo e, se aquele toma conhecimento de fato irregular, deve dar ciência do mesmo ao TC, sob pena de responsabilidade solidária.

Além desse fortalecimento no desenho institucional do sistema, criando permanentes canais de acesso entre os diferentes tipos de controle, foram também expandidas e diversificadas as formas de fiscalização, em sintonia com os reclames característicos do Estado democrático de direito, que exige considerações além dos aspectos de legalidade, englobando as justificativas do ato, a legitimidade das escolhas, a responsabilidade fiscal no trato do erário e a transparência das ações. Conforme Siraque (2009), o controle social da função administrativa do Estado é conseqüência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano. Está diretamente ligado à noção de *accountability* democrática e, segundo Campos (1990), o interesse dos cidadãos pela *accountability* é proporcional aos avanços do estágio democrático da nação. 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 presença da sociedade 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 que o Estado faz é, de um lado, instrumentalizar a formação de parcerias entre a sociedade e a administração, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, e, de outro, reforçando os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades típicas.

São ferramentas do controle social todos os instrumentos colocados à disposição do cidadão ou grupo de cidadãos, quer para a manifestação acerca de possíveis escolhas de interesse público, quer para oferecer denúncia ou representação contra ato irregular ou ilegal emanado pela AP, na figura do servidor, gestor ou agente público. Tais instrumentos são utilizados para planejar políticas, programas, projetos e ações públicas, fazer consultas, dirimir dúvidas e acolher pedido de informação; enfim, manifestação popular concernente a matéria de interesse público ou mesmo de interesse privado que tenha interface com qualquer questão do setor público.

As ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias, as audiências públicas e os orçamentos participativos são os instrumentos mais relevantes para a efetivação do controle social. Todavia, é prudente apontar que, tratando-se de instrumental, não são em si bons ou ruins, são simples ferramentas. O que vai determinar sua relevância como efetivo portal de manifestação da sociedade e, acima de tudo, assegurar respostas eficazes por parte da AP 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 são aspectos que vão revelar acerca da qualidade e efetividade dessas ferramentas.

As tecnologias de informação (TIS) mostram-se essenciais dentro desse processo de construção de condições para viabilidade do desenho traçado pelo texto constitucional, pois não basta declarar o direito, é preciso assegurá-lo mediante arranjos institucionais e ferramentas capazes de proporcionar efetiva transparência às ações de governo e, concomitantemente, permitir o controle social da AP. O uso das TI's favorece também a integração entre os controles interno e externo e o controle social, na medida em que oferece sites, páginas eletrônicas e outros mecanismos de comunicação direta dos controles instituídos com a sociedade.

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 central que orientou a pesquisa. Tal indagação sugeriu, de imediato, a necessidade de dois eixos de busca: o primeiro, que investigasse as diferentes esferas federativas, ao menos a da União e as dos Estados; e, o segundo, que perquirisse acerca do controle social junto aos controles interno e externo. Do cruzamento das informações desses dois eixos surgiria a fotografia panorâmica do sistema, capaz de embasar a compreensão acerca do controle social, foco do artigo.

Embora muito amplo os limites da pesquisa, dada a necessidade de analisar os principais vetores normativos, aí consignados os textos constitucionais —federal e estaduais— e a legislação infraconstitucional relativa à matéria, além das leis orgânicas, dos regimentos internos e das portarias concernentes às ferramentas do controle social de todos os órgãos de controle contemplados, bem como a tradução prática da aplicação destas normas à praxe administrativa dos mesmos, o fato é que tal levantamento afigurava-se essencial para um conhecimento panorâmico acerca do funcionamento do SCAP, como também das conexões estabelecidas dentro dele.

O exame da legislação evidenciou dois fatos muito relevantes para o que seria

a segunda fase da pesquisa. Primeiro, a área federal avançou mais em relação à participação social junto a seus órgãos de controle —o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU)— que seus correspondentes nos Estados. Segundo, o sistema composto pelos TCS havia passado por um processo de modernização e uniformização de processos, o que conferia certa identidade ao controle externo em toda a Federação, diferentemente do controle interno, com configuração muito própria em cada Estado e, por vezes, muito distanciada 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 destes, 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—, ambos contemplando a área federal e a 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 garantia 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). No entanto, 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, enquanto a ouvidoria do TCEMG ainda se encontra em fase de implantação, não atendendo, até a realização da pesquisa, 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 referentes 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 de controle da administração, propiciando maior participação e, concomitantemente, também se utilizando do controle social como instrumental para a realização de suas próprias missões institucionais, foi realizada pesquisa específica junto à CGU e ao TCU, em suas sedes.

Precedente à visita aos referidos órgãos, foram examinadas as normas próprias de cada um deles, portarias e resoluções acerca do tema, tendo sido mapeadas as áreas afins ou de interseção com o controle social, com as quais foram agendados encontros técnicos, que consistiram 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, têm 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, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais e Serviço de Solução de Gestão de Conteúdo. A pesquisa *in loco* 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 analisadas em meio eletrônico nos Estados chamaram a atenção. É ilustrativo o caso das audiências públicas realizadas pelo TCE do Paraná, que se destaca pelo pioneirismo na utilização do instrumento, seja como forma de aproximação das comunidades por ele visitadas, seja como ferramenta ampliadora da participação popular e, ainda, como elemento capaz de aprimorar sua própria ação.

A CGU E O ECLÉTICO CONJUNTO DAS CONTROLADORIAS ESTADUAIS

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, este passou a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa.[3] 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 dos constituintes em reforçar os controles da Administração

se justificava pelo fato de os controles internos não funcionarem a contento à época. Após a promulgação do texto constitucional, ocorreu um movimento gradativo para reorganização ou mesmo instalação dos setores de controle interno nos entes governamentais do país. Iniciado na esfera da União, seguido pelos Estados e finalmente pelos Municípios, tal movimento foi acompanhado de perto pelos TCS, diretamente interessados na estruturação de controles internos operantes. Deve-se destacar a contribuição ao processo advindo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),[4] que exige o planejamento orçamentário-programático das finanças públicas, a transparência das despesas e ações, o acompanhamento da execução orçamentária com o controle das ações e, em decorrência, a responsabilização dos responsáveis. É certo que colocar a casa em ordem representa o primeiro passo rumo à futura responsabilização dos gestores e à cobrança acerca da eficiência da máquina, pois de nada adianta fortalecer o controle externo, ou incluir a vigilância dos cidadãos, se não houver uma organização estruturada para dar respostas à sociedade.

Na esfera federal, o marco inicial da remodelagem do sistema remete à Medida Provisória 480, de 27/4/1994, que cria a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI). De sua edição 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 já mencionada criação da SFCI. Atualmente, a CGU representa o órgão central de controle interno na União e encontra-se estruturada em quatro áreas, anteriormente relacionadas.

Na esfera estadual, variam as manifestações do controle interno, que se conformam em controladorias, auditorias gerais ou mesmo setores a cargo de uma secretaria, 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, cabendo-lhes cumprir suas funções em relação à administração, colaborar com o controle externo e se abrir ao controle social.

Após o processo de reestruturação iniciado nos anos 1990, a CGU é hoje o modelo referencial de controle interno no país. Sua institucionalização traduz a integração e intercomplementariedade entre as citadas 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. Embora os dispositivos constitucionais referentes tenham sido recepcionados nas legislações estaduais, muitos deles ainda não foram de fato implantados ou o foram 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. Há, contudo, grande diversidade na estruturação do órgão responsável pelo exercício da atividade, ainda que a maior parte assuma uma configuração isomórfica à da União, que se traduz na figura da Controladoria Geral do Estado (CGE). Já as ouvidorias, embora bastante disseminadas, não alcançam o conjunto dos governos estaduais, fazendo presentes em 22 deles, além do Distrito Federal, ou seja, 85% do total. Quando de sua existência, o órgão por ela responsável nem sempre é o órgão de controle interno. No entanto, há, também aqui, relativo isomorfismo com a União, o que se materializa na figura da Ouvidoria Geral do Estado (OGE). Por fim, quanto à possibilidade legal de encaminhamento de consulta, denúncia e pedido de informação, registra-se sua plena disseminação. Todavia, a forma como isto se processa na prática é muito variável, não existindo um padrão reconhecível e institucionalizado.

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 mostrou-se 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 responsáveis pela atividade variaram de uma secretaria específica ao setor de controle interno de uma dada secretaria, passando pelas auditorias gerais e corregedorias.

O acesso à regulamentação ou normatização operacional também se revelou difícil em alguns Estados, os quais não disponibilizavam eletronicamente tais informações. A bem da pesquisa, refez-se o plano inicial para anotação de algumas circunstâncias que pudessem contribuir para melhor entendimento do cenário. Dessa tentativa de conhecer um pouco mais o funcionamento da controladoria interna, quando do encontro de alguma situação excepcional, resultaram as informações condensadas a seguir.[5]

1. a Controladoria Geral do Acre (CEG/AC) não possui site e o telefone de contato informado não atendeu. Existe notícia no site do Governo do Estado sobre a aprovação de lei que cria a ouvidoria, datada de 07 de abril de 2010, mas foi impossível o acesso à referida legislação, nem se encontrou notícia sobre sua implantação. Assim, em tese, para se consultar ou denunciar, o cidadão deve ir fisicamente ao endereço da CEG/AC;
2. a Auditoria Geral do Amapá possui site de acesso, com presença de publicidade de empresa privada. Há exigência de cadastramento prévio e o acesso foi difícil. A Ouvidoria Geral do Amapá não possui site; assim, o acesso, em tese, só é possível em seu endereço físico. O telefone obtido na lista telefônica local não atendeu às chamadas feitas;

Tabela 1

Existência e Órgão Responsável pelo Controle Interno, Existência e Órgão Responsável pela Ouvidoria, Recebimento de Consulta e Denúncia pelo Controle Interno da União e Estados do Brasil, 2010

Unidades	*Controle Interno*	*Órgão Responsável*	*Ouvidoria*	*Órgão Responsável, alternativa para manifestação ou inexistência*	*Consulta, denúncia e Pedido de Informação*
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		OGE	Sim
Bahia	Sim	Secretaria de Estado da Fazenda	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 Governadoria	Sim	Secretaria de Estado da Fazenda / 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

Continuación...

Unidades	*Controle Interno*	*Órgão Responsável*	*Ouvidoria*	*Órgão Responsável, alternativa para manifestação ou inexistência*	*Consulta, denúncia e Pedido de Informação*
Paraíba	Sim	CGE	Sim	(OGE) Secretaria de Acompanhamento da Ação Governamental	Sim
Paraná	Sim	Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral	Sim	Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral	Sim
Pernambuco	Sim	Secretaria de Estado da Fazenda / 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	Secretaria de Estado da Fazenda	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	Secretaria de Estado da Fazenda / coordenadoria	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.

3. a Auditoria Geral da Bahia vincula-se à Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ). Não possui site próprio, sendo o acesso feito por meio do site da SEFAZ. 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 contato por ligação telefônica;
4. o Ceará possui uma Secretaria formalmente responsável pela Controladoria, que, entretanto revelou-se de difícil acesso. A pesquisa nos sites da controladoria e ouvidoria se faz via site do governo estadual, apresentando poucas informações de interesse público;
5. no Distrito Federal, o site da Secretaria de Estado de Transparência e Controle Geral do Distrito Federal não proporciona acesso direto para fins de denúncia, cuja realização se faz pelo Portal do Cidadão, de operacionalização demorada;
6. 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;
7. em Goiás, há o Gabinete de Controle Interno da Governadoria. A ouvidoria encontrada é ligada à Secretaria de Estado da Fazenda. O acesso se dá pelo site do Governo do Estado, em um espaço "Fale com a gente";
8. 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, o qual, por sua vez, não informa muito;
9. no Rio de Janeiro, não há uma Ouvidoria Geral do Estado, mas uma rede de ouvidorias nos diferentes órgãos e entidades estaduais;
10. a Auditoria Geral do Pará oferece espaço para denúncia, mas não há uma ouvidoria institucionalizada;
11. o site da Controladoria Geral do Rio Grande do Norte mostrou-se de difícil acesso. No site do Governo do Estado, há entrada para contato;
12. no 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.

Complementa a descrição panorâmica acerca do cenário das conexões do controle social com o controle interno a pesquisa realizada na CGU e em documentos disponibilizados pelo órgão, com foco nas atividades concernentes à ouvidoria.

A Ouvidoria Geral da União (OGU), 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 nos órgãos da administração federal, observa-se um incremento constante ao longo dos anos mais recentes. De um total de 44, em 2002, o quantitativo passa para 165, em 2010, multiplicando-se por quase quatro vezes no período.

O quantitativo de manifestações recebidas pela Ouvidoria mostra também evolução muito favorável ao longo dos anos recentes. De acordo com dados dos Relatórios de Atividades produzidos pela CGU, relativos ao período de 2005 a 2010, têm-se: 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, o número ultrapassa três milhões de manifestações. Esse crescimento pode ser atribuído a um conjunto de fatores: o aumento do número de ferramentas instaladas para a recepção de manifestações, as permanentes ações de educação para a cidadania, empreendidas pela CGU e TCU,[6] e a resposta positiva, por parte do órgão de controle interno, às manifestações por ele recebidas.

A tabela 2, referente ao número de processos concluídos por exercício, permite visualizar o volume anual de demanda concernente à solicitação de ação de controle, solicitação de documentos e solicitação de informação entre os anos de 2004 e 2010.

Tabela 2

Número de processos concluídos por exercício referente à solicitação de Ação de controle, solicitação de documentos, solicitação de informação e outros, 2004-2010

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 nota, a tendência geral é de crescimento da demanda e de aumento da participação social, vale dizer, da ocorrência do avanço do controle social junto ao controle interno federal. 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.

O TCU e os Tribunais de Contas dos Estados

A pesquisa da legislação referente ao controle externo demonstra forte tendência de uniformização entre TCU e TCES, guardadas as proporções e as peculiaridades referentes à área federal e as estaduais. 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),[7] um marco na trajetória recente desses órgãos. Todavia, se, por um lado, o Promoex contribuiu em muito para a uniformização da estrutura dos TCS e a modernização de suas ações, por outro, não foi suficiente para aparar o desnível entre a esfera da União e a dos Estados no tocante à construção de 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 bom desempenho dos trabalhos, capacitação e valorização dos servidores de carreira— ainda não podem ser constatados, na mesma amplitude, nos TCES, seja por falta de recursos materiais, adoção de arranjos diferenciados de gestão, escolhas políticas ou mesmo ausência de capacitação de pessoal.

A pesquisa reflete a análise panorâmica do cenário do controle externo brasileiro, em relação à receptividade da participação popular junto aos TCS. A tabela 3 evidencia que, em diversos Estados —Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe— o respectivo TC não havia implantado sua ouvidoria. Todavia, cabe registrar que, no tocante ao exame da legislação, restou confirmado que todos os TCES possuem previsão normativa para esse fim.

Tabela 3

Ouvidoria, denúncia, representação, consulta, pedido de informação e audiência pública no controle externo da união e estados do Brasil, 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 colunas referentes à possibilidade de encaminhamento de denúncia, representação, consulta e pedido de informação dizem respeito à autorização legal, mas a aparente uniformidade não traduz a mesma realidade prática no plano da União e Estados. Sobre a questão, salienta-se que, até a instalação das ouvidorias, eram muito similares os procedimentos de recebimento de denúncias e representações junto aos TCS, posto que tanto o TCU quanto 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, pode-se citar a previsão regimental do TCEMG, consignada em seu art. 301, §1º, que 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 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. 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 Tribunal. Pela pesquisa realizada *in loco* restaram evidenciados a valorização conferida à participação social e o esforço realizado no sentido do aproveitamento das informações passadas pelo cidadão serem de fato investigadas e processadas por aquele órgão.

Tabela 4
Número de chamados, informações, esclarecimentos, sugestões, orientações, críticas, elogios, percentual de indício de irregularidade e processos autuados na ouvidoria do TCU, 2005-2009

Ano	*Chamados*	*Informações, esclarecimentos, sugestões, orientações, críticas e elogios (%)*	*Indício de Irregularidade (%)*
2005	3 145	67,6	32,4
2006	3 722	61,3	38,7
2007	4 843	56,5	43,5
2008	6 104	60,5	39,5
2009	6 274	62,7	37,3

Fonte: relatório de Atividades do TCU, 2010.

Quanto às audiências públicas, constata-se sua pouca receptividade. Além do TCU, apenas os TCS de cinco Estados —Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná e Tocantins—utilizam-se do instrumento. As informações levantadas apontam que o melhor uso do instrumental, inclusive do ponto de vista da freqüência, refere-se ao TCU. Nos Estados, destaca-se a experiência do Paraná, que pode ser acompanhada virtualmente.

Por fim, compondo o quadro panorâmico do avanço do controle social junto ao controle externo, apresentam-se, na tabela 4, informações acerca dos chamados direcionados ao TCU e sua composição, nos anos de 2005 a 2009.

O número de chamados em 2005 foi de 3 145, tendo evoluído ao longo dos anos, perfazendo um total de 6 274 em 2009, ou seja, praticamente dobrou em quatro anos. Parcela expressiva desses chamados diz respeito a manifestações referentes a indícios de irregularidades no uso de recursos públicos, que, em média, situam-se em torno de 38% do total.

Conclusões

O controle da AP no Brasil vem se aprimorando progressivamente desde a promulgação da CF/88, que traçou o hodierno desenho institucional do sistema, consignou dispositivos que aprimoraram os controles interno e externo e autorizou a implantação do controle social, estabelecendo, desde o seu nascedouro, laços de conexão com os demais tipos integrantes do sistema.

A implementação dos instrumentos de controle social junto aos controles interno e externo, contudo, tem se dado

de forma diferenciada entre as esferas de governo, experimentando avanços mais sólidos e consistentes na esfera federal comparativamente à esfera estadual. Os mecanismos legais e as ouvidorias federais mostram-se 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. Na esfera estadual, a questão está mais bem resolvida na legislação e estrutura formal do que na prática, onde os avanços ocorrem em ritmo mais lento.

Importa destacar a necessidade de aparelhamento de recursos técnicos e de pessoal para recepcionar de forma adequada a demanda oriunda das ferramentas do controle social junto aos controles interno e externo. Vale dizer, não basta a mera instalação de uma ouvidoria ou instituição similar em um órgão para que este se insira, de forma efetiva, na rede do controle social. É imperioso que tal ouvidoria se atualize e se instrumentalize com recursos tecnológicos e humanos para bem receber, analisar e dar resolução à manifestação social nas matérias de sua competência.

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, capazes de funcionar com atualização permanente e automática de dados e informações relevantes ao cidadão. Assim, as lacunas ainda existentes nos órgãos de controle interno e externo dos Estados podem ser atribuídas a decisões políticas de não supri-las ou outros motivos diversos, mas não à viabilidade tecnológica.

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 vetoriais que possam promover o controle social, ou inibi-lo, como a transparência, pesquisa sobre métodos para mapeamento da participação popular, análise comparativa entre diferentes órgãos e a mensuração dos resultados alcançados, dentre outros.

NOTAS

1 Nos termos do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

2 Direito Público subjetivo do cidadão ou de algum grupo organizado.

3 Em sua ausência, o responsável legal pelo órgão responde por eventuais falhas.

4 Lei Complementar n. 101, editada em 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças com vistas à responsabilidade na gestão fiscal dos diversos entes da Federação.

[5] A ausência de menção específica reflete um quadro de funcionamento regular.

[6] No TCU, podem ser citadas as ações referentes aos cursos destinados à sociedade, o Programa Diálogo Público e a distribuição de material educativo com fins à formação de uma cidadania ativa e participante do controle social. NA CGU, além das ações educativas voltadas à sociedade, cabe mencionar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Portal da Transparência.

[7] O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex) foi contratado pelo governo federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2005. Seu principal objetivo consiste em fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

BIBLIOGRAFIA

Brasil (1967), *Constituição da República Federativa do Brasil*, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm, acessada em 25 de março de 2012.

——— (1969), *Emenda Constitucional nº 1*, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/.../emendas/emc.../emc01-69.htm, acessada em 22 de fevereiro.

——— (1988), Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em www.senado.gov.br/legislacao/const/, acessada em 3 de março de 2010.

——— (1994), *Medida Provisória 480*, disponível em_www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/480.htm, acessada em 15 de abril de 2010.

——— (2000), *Lei Complementar nº 101*, disponível em http://www.lexml.gov.br/urn/urn, acessada em 17 de marzo de 2010.

Campos, Anna Maria (1990), "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?", em *Revista de Administração Pública*, vol. 24, Rio de Janeiro, pp. 30-50.

CGU (Controladoria Geral da União) (2010), *Relatório de Atividades da Ouvidoria Geral da União 2003-2010*, Brasília / DF.

Sampaio, Plínio de Arruda (2009), "Para alem da ambigüidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88", em José Celso Cardoso Jr. (org.), *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais*, Brasília, DF / Ipea.

Siraque, Vanderlei (2009), *Controle Social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988*, São Paulo, Saraiva.

TCU (Tribunal de Contas da União) (2010), *Relatório Anual de Atividades 2010*, Brasília, DF.