

RESPONSABILIZAÇÃO PELO CONTROLE SOCIAL *

Nuria Cunill Grau

1. INTRODUÇÃO

Em princípio, referir-se à “responsabilização” da administração pública produz um certo incômodo. Primeiro porque trata-se, nesse caso, de traduzir um termo que por si é impreciso: a questão da “*accountability*”. Segundo, porque nem mesmo são termos equivalentes. De fato, a referência à responsabilização contém ainda mais conotações do que a referência à *accountability*, algumas das quais transcendem completamente o objeto em estudo, como é o caso da noção de responsabilidade como sentido de obrigação, mais associada a qualidades morais¹.

No entanto, o incômodo diminui quando nos lembramos de que, para além das aparentes dificuldades terminológicas, existe um problema-chave que em todos os casos pretende ser relevado: a necessidade de legitimar a discricionariedade daqueles que exercem o poder em nosso nome, nós cidadãos. Em si, a exigência da prestação de contas traduz, no seu primeiro sentido, a consciência de que, para que o poder seja democrático, não basta que derive de fontes legítimas, mas precisa que seu próprio exercício seja também legítimo, a partir, em princípio, da possibilidade de sua justificação e subsequente contestação por outros.

O fato de esse problema ter adquirido máxima relevância nas últimas décadas não é casual. A consciência de que o poder político caracteriza-se cada vez

* Texto atualizado pela autora em junho de 2006.

¹ No idioma inglês faz-se distinção entre “*accountability*” e “*responsability*”. Martin (1997:2) assinala que este último representa um conceito mais rico: “Ser responsável significa a capacidade de agir, na melhor das hipóteses, de modo a simplesmente relatar; e uma preocupação com as conseqüências dessa ação. Falta à responsabilização um sabor moral”.

mais por eludir-se, ao lado da crescente insatisfação em relação aos seus resultados, tornam crítico o problema do seu controle.

Porém, mesmo que o problema fique assim delimitado, persistem outras dificuldades. Uma delas é a distinção entre a própria noção de controle e o que aqui se denomina responsabilização. Por acaso são termos sinônimos? Se assim fosse, por que não se referir diretamente ao controle? A razão não é perfeitamente clara, mas parece aludir aos alcances de um e de outro. O controle, em si mesmo, pressupõe interferir na maneira pela qual o poder é exercido. A responsabilização, por sua vez, obriga apenas a que as ações e decisões que advêm do exercício do poder sejam justificadas. Portanto, pressupõe uma abertura na discricionariedade e até mesmo na própria opacidade do poder (ver Schedler, 1999). A interferência, se é que o termo pode ser assimilado, ocorre somente quando considera-se que a justificação não é satisfatória, dando lugar à imposição de sanções.

De qualquer maneira, é evidente que o tema do controle está diretamente vinculado ao da responsabilização. Mais ainda, é muito provável que o segundo seja apenas um subconjunto do primeiro, tal como parece testemunhar a maior parte do discurso teórico sobre esse particular. No entanto, este converge menos quando a questão é se a responsabilização pressupõe apenas um controle “*ex post*” ou pode incluir também um controle “*ex ante*”. De fato, uma corrente (ver, por exemplo, Manin, *et al.*, 1999; Dunn J., 1999) adota a primeira posição, estabelecendo, por sua vez, uma distinção entre “*accountability*” e “*responsiveness*” e associando claramente a primeira à existência de sanções que possam ser diretamente aplicadas. Sob essa concepção os governos são “*accountables*” se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e têm condições de sancioná-los apropriadamente. Por outra parte, os governos são “*responsives*” se adotam as políticas sinalizadas como preferidas pelos cidadãos. A responsabilização (ou *accountability*) suporia, portanto, uma relação entre resultados e sanções (diretas), enquanto a “*responsividade*”, uma relação entre sinais e políticas (Manin *et al.*, 1999:7-10).

Existe, porém, outra concepção da *accountability* mais abrangente, assumindo que o controle pode versar não apenas sobre as ações e/ou decisões passadas, mas também sobre as futuras; conseqüentemente, que pode existir um controle *ex ante*. Por outro lado, que a imposição de sanções pode derivar de sujeitos distintos daqueles que participam naquele. Ou seja, que as sanções podem ser indiretas (ver Schmitter, 1999; Schedler, 1999).

A referida discussão não é banal, pois tem implicações práticas diretas sobre o assunto que nos ocupa: o controle dos cidadãos sobre a administração

pública². Por acaso a possibilidade de sancionar diretamente é uma condição *sine qua non* para o exercício do controle direto do cidadão sobre a administração? Seriam as eleições o único recurso direto da cidadania? Por outra parte, será que o controle social deve esperar pelos resultados das ações e/ou decisões da administração pública para se manifestar? A seguir tentaremos trazer alguns argumentos para fundamentar a resposta negativa a tais interrogações, assim como para precisar seus limites. Sustentaremos, como base, que os cidadãos podem exercer um controle direto sobre a administração pública, mas que uma série de condições precisam ser atendidas para que isso ocorra.

2. O CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FIXANDO LIMITES EM UM TEMA DIFUSO

a. As concepções em voga: delimitação e ambigüidade

A questão da responsabilização da administração pública perante os cidadãos não é nova. Só que a forma tradicional como tem sido abordada a relega a um controle indireto, exercido por meio dos políticos. Com efeito, desde o fim do século XX, com base na doutrina de Wilson e depois na de Weber, assume-se que a responsabilidade da administração só pode ser exigível perante os representantes eleitos e que se viabiliza por meio de um sistema de comandos e controles hierárquicos que pressupõe a separação entre a política e a administração e a primazia daquela sobre esta. Os pressupostos implícitos são a neutralidade e a não discricionariedade da administração pública ou, em todo caso, um uso imparcial e objetivo do poder que detém. A preeminência das regras impessoais, o estrito apego ao princípio da hierarquia, um sistema de controle vinculado à ordem hierárquica, assim como a existência de um sistema legal que contribua para evitar os abusos, constituiriam os mecanismos básicos que possibilitariam, em primeira instância, a responsabilização da administração perante os cidadãos. Em qualquer caso, o único instrumento real que estes disporiam para manifestá-la seria o das eleições, o qual, usado sobre os políticos, permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a administração pública.

Como foi notado (ver Behn, 1998), essa conceitualização provê um método

² Enquanto as instituições democráticas não dispõem de mecanismos que permitam aos cidadãos *sancionar diretamente* as ações ilegais da Administração Pública, o controle dos cidadãos sobre ela só pode ser indireto, por meio dos políticos. Essa é a derivação prática da corrente que fundamenta a noção de responsabilização na relação entre resultados e sanções. Assim, “os cidadãos podem no máximo julgar o desempenho da burocracia quando punem o comportamento de políticos eleitos”. (Manin, et. al., 1999:20-21).

claro, simples e direto de responsabilização democrática da administração pública. Admitindo-se que esta pode ser separada da formulação das políticas e que o aparelho burocrático sempre encontrará e adotará a maneira mais eficiente de implementar qualquer política, admite-se, correlativamente, que o público não precisa se preocupar com a administração. Tudo o que os cidadãos precisariam é preocupar-se com as políticas públicas e, quando não concordam com as que são definidas por um governo (ou com a forma pela qual sua administração está sendo controlada), possuem um meio direto para corrigir a situação: usar o mecanismo das eleições para castigar os governantes através da não reeleição. Sabemos, no entanto, que as eleições são um mecanismo extremamente imperfeito de responsabilização dos políticos (ver Przeworski, 1998). Mas também sabemos que, assim como a eficiência não é consubstancial ao aparelho burocrático, a implementação das políticas é um processo inerentemente político. A crescente autonomização da administração pública e seus mediocres resultados constituem testemunhos das falácias envolvidas na concepção tradicional que baseia apenas nos políticos a responsabilização da administração pública.

A noção de responsabilização que se torna hegemônica no final do século XX acolhe essas limitações, e o pêndulo oscila de um extremo ao outro, de cidadãos completamente mediados pelos políticos a atores-chave na obtenção da responsabilização da administração pública. Mas de que atores se trata?

A resposta mais radical oferecida é de que a única verdadeira *accountability* é a que pode ser exigida pelos consumidores, atuando em seu próprio interesse. Precisamente sob a suposição de que o mercado, melhor do que os políticos, permite que as verdadeiras preferências dos cidadãos sejam expressadas é que a reforma da administração pública é erigida de maneira central sobre a privatização ou a contratação privada de múltiplos serviços ou, pelo menos, sobre o estímulo à concorrência administrada em seu interior. A Nova Zelândia se constitui no modelo dessa solução, que parece expressar o *desideratum* da *accountability*: dar aos consumidores a oportunidade de “saída” (na expressão de Hirschman) daquelas entidades que não satisfaçam as suas preferências ou as suas expectativas. Complementariamente, nas organizações que permanecem na órbita estatal, a atenção é voltada para facilitar a “voz” dos consumidores, favorecendo sua consulta, assim como facilitando a intervenção dos usuários nos órgãos de direção de serviços públicos singulares³. A mudança, portanto, é radical. E embora seus efeitos não sejam homogêneos nem totalmente óbvios, já existem vários alertas sobre a possibilidade de que, assim esboçada, a reforma da

³ Desenvolvemos extensamente tanto os modelos hegemônicos para facilitar a “voz” dos consumidores como os princípios que norteiam a reforma do setor público, em Cunill (1998).

administração pública não acarrete o reforço de sua responsabilização perante os cidadãos, muito pelo contrário. As razões, colocadas esquematicamente, são três. Uma diz respeito ao esforço para deslocar a *accountability* para o mercado, onde a principal prevenção tem sido formulada, entre muitos outros, por March e Olsen (1995): as sanções do mercado estabelecem a *accountability* dos funcionários públicos só em relação àqueles cidadãos com recursos reconhecidos pelo mercado. De fato, não havendo uma distribuição eqüitativa de recursos na sociedade, o uso de mecanismos de preço não opera como um real mecanismo de controle democrático. Além disso, um sistema de serviços públicos que enfatiza o intercâmbio mediado por um pagamento como mecanismo de controle, reforça não só a iniquidade como a própria irresponsabilidade social ao assentar uma relação direta entre uso, pagamento e controle.

As outras duas razões estão associadas de forma mais direta ao modelo institucional que a partir de tais posições se pretende esboçar para a administração pública. De um lado está o foco no cliente, usuário ou consumidor, o que bem poderia ser julgado como um avanço significativo em relação ao passado, mas que não parece implicar uma renovação das relações do Estado com os próprios cidadãos⁴. De fato, tal como evidenciado pelas reformas que ocorreram no Reino Unido, que também constitui um dos modelos (ver, por exemplo, Richards, 1994; Prior *et al.*, 1995; Stewart, 1996), a ênfase foi dada à abertura de oportunidades de expressão só para o indivíduo isolado (a reclamação, a pesquisa de opinião etc.). Além disso, a própria participação social tende a ficar relegada a microespaços (a escola, o hospital etc.), assim como a se despolitizar, baseando-se principalmente na experiência técnica dos sujeitos sociais (a co-gestão administrativa). E, por último, o poder da própria administração pública parece ter se fortalecido, em detrimento não só dos cidadãos, mas da própria política⁵.

A última razão refere-se precisamente ao tipo de quadro de poder em pauta. Em relação ao paradigma da reforma, a Nova Zelândia, Gregory (1995:69) assinala: “Pesquisas empíricas indicam que o novo *ethos* administrativo pode estar

⁴ Certamente, afirmar isso não significa desconhecer a clara tendência para a busca de uma maior qualidade dos serviços públicos (com a conseqüente orientação para o cliente), que se expressa em medidas diretamente desenhadas para tal efeito, como a adoção de padrões de qualidade, a obrigação de utilizar tais padrões para avaliar os serviços, o estabelecimento de sistemas de informação ao usuário e o desenvolvimento de procedimentos de reclamação e compensação caso seus direitos sejam lesados. O que em todo caso deseja-se ressaltar aqui é que simultaneamente tende a ocorrer uma perda de poder do cidadão diante do aparato do Estado.

⁵ Ver nota 3.

enfraquecendo a compreensão e o comprometimento com alguns dos tradicionais princípios de responsabilidade ministerial e administrativa, uma vez que dá lugar a ‘tecnocratas’ que estão comprometidos com programas políticos, mas tendem a ser impacientes em relação ao processo político”. Os elevados graus de autonomia concedidos às agências públicas, consideradas indistintamente, por sua vez, como se fossem organizações de produção e modeladas sob as linhas das corporações de negócios, estariam na base desse fenômeno⁶. Mas também haveria uma tentativa deliberada de diminuir o controle político sobre a administração, levando em conta o peso singular que adquire a corrente da *public choice* na explicação do comportamento humano⁷. Moe (1994) é um dos estudiosos que assinala uma alteração negativa nos valores do sistema político, referindo-se especificamente ao caso dos Estados Unidos. Atualmente essa pareceria ser uma crítica ainda mais generalizada.

Em suma, o que as evidências empíricas sugerem é que as recentes reformas que trazem a marca de uma orientação para o mercado não são capazes de enfrentar a atuação auto-referenciada da administração pública promovida pelo modelo tradicional burocrático. Ao contrário, mais do que um fortalecimento da responsabilidade pública do aparato do Estado, poderiam estar acarretando sua debilitação. O déficit persistente no controle direto do cidadão, expresso no falido esforço para recuperar a cidadania como sujeito que exige a prestação de contas por parte da administração pública, assim como a perda ainda mais

⁶ Gregory (1995:71), com efeito, afirma: “(...) exemplos de corrupção — tanto oficial como pessoal — nos serviços públicos da Nova Zelândia irão provavelmente aumentar nos próximos anos. Especula-se, de forma necessariamente tentativa, que isso se deverá em parte ao fato de as reformas do Estado, promulgadas a fim de incrementar a responsabilização, estarem baseadas numa visão estreita, essencialmente de caráter econômico, do comportamento humano nas organizações”.

⁷ Apoiado na corrente da “*public choice*”, o projeto modernizador hegemônico dá lugar a uma concepção particular em relação à maneira de incrementar a “*accountability*” da Administração Pública. Ela parte da suposição de que todo ator racional procura a maximização de seus próprios retornos (*rent-seeking*) e que, portanto, as políticas governamentais podem distorcer as preferências dos cidadãos em função do interesse dos políticos, enquanto os órgãos públicos podem perseguir suas próprias agendas às custas da eficiência econômica e social. No entanto, as respostas que se esboçam a essa dupla problemática são diferentes, conforme se trate da esfera política ou da administrativa. Para esta última, a solução oferecida consiste em evitar a influência da esfera política — concedendo-lhe mais discricionariedade — junto com a minimização da possibilidade do comportamento auto-orientado — por meio do princípio da concorrência, do “controle dos consumidores” e da especialização organizacional. Para a esfera política, por sua vez, a solução se reduz a restringir o poder dos políticos (Davis, 1996:306). Em Cunill (1998).

pronunciada do controle político sobre a administração pública, são, de fato, os traços que marcam o panorama atual.

Assim sendo, o que fica evidente é que as concepções hegemônicas sobre a reforma administrativa, embora reivindicuem um controle direto da sociedade sobre a administração pública, restringem inconvenientemente o conceito.

Essa restrição tem fontes precisas que emergem de uma concepção também restringida da democracia e, acima de tudo, da cidadania. O denominado modelo empresarial (*managerial model*), e, particularmente, sua versão “consumerista”, fundamenta predominantemente seu discurso sobre a responsabilização da administração pública no usuário *individual* dos serviços públicos, porque assume que a cidadania se fortalece exercendo pressões sobre os serviços públicos por meio do exercício da escolha informada (Clark, 1996, citando Walsh). De fato, não é possível subtrair o contexto ideológico que dominou no final dos anos de 1970 e 1980, quando são geradas e aparecem, principalmente no Reino Unido, as principais propostas de reforma do setor público. Ali — como também nos Estados Unidos de Reagan —, o debate sobre as relações público/privadas assenta-se no emblemas da liberdade e da eficiência. E embora seja certo que a profunda crise fiscal predominante no final do século XX nos países industrializados não era alheia à explicação da origem de tais emblemas, também é certo que são pertinentes a ela os esforços do neocon-servadorismo no sentido de repropor a própria noção de cidadania, principalmente, sob o modelo libertário. Para este (ver Nozick, 1988), o ideal utópico é o de um sistema de múltiplas comunidades onde se possa escolher livremente viver e experimentar, e os únicos direitos legítimos são os individuais das pessoas. Como cidadãos, estas têm o direito de protestar quando seus direitos são violados, mas não têm o direito de reivindicar novos espaços para expressar a sua autonomia. A coletividade, por seu lado, é vista como um obstáculo que só regula o sistema de deveres negativos da cidadania. A condição da cidadania se afasta, assim, da participação política e se encadeia com uma concepção atomista da sociedade.

Sob esse tipo de quadro ideológico, a noção de “escolha” como um direito político que se exercita no governo da coisa pública perde significado. Em compensação, a suposição que ganha espaço, como destaca Prior/Stewart/Walsh (1995:135), é de que as “escolhas significantes podem somente ser feitas por indivíduos e apenas no contexto de uma relação de intercâmbio no mercado, em vez de exercitadas coletivamente por cidadãos como um interesse comum e por meio de processos de persuasão e influência”. Coerente com essas propostas é a particular relação entre a administração pública e a democracia que se desen-

volveu na década de 1980⁸. A posição majoritária é que aquela deve somente se limitar a não prejudicar a democracia, em vez de tentar exercer uma ação positiva em relação a ela. No máximo é suscitada uma coincidência em relação à necessidade de abertura e receptividade da administração, assumindo que o lema deve ser “ir até o público” em vez de tentar fazer com que este “venha” até ela.

No entanto, esse tipo de posição enfraqueceu-se no final da década de 1990, quando, com a consciência dos déficits na governabilidade e a partir de uma melhor compreensão da própria natureza do aparato do Estado⁹, começou a ser reclamada uma reconexão da administração pública com a democracia. Com isso, a noção do controle social como um meio para conseguir a responsabilização do aparato do Estado também começou a experimentar transformações. Mas o que o assunto perde em restrições, ganha em ambigüidade.

De fato, uma revisão da literatura recente sobre responsabilização e administração pública torna patente uma demanda para que aquela seja diretamente responsável perante o público. Gagne (1996), Quirk (1997), Pradhan (1998), Shah (1998), Picciotto (1998), Hill e Gillespie (1996), Behn (1998), entre outros, postulam, de forma expressa, a necessidade do controle social sobre a administração pública. No entanto, praticamente não existem indicações sobre “como” tornar isso possível, “sobre o quê” nem “quais” sujeitos sociais são interpelados.

Ilustra, também, como é difuso o tratamento que foi dado ao assunto do controle social a polaridade que preexiste entre as poucas definições que podem ser encontradas¹⁰. Os múltiplos, e até mesmo contraditórios, efeitos práticos que podem derivar da maneira pela qual se enfoque o problema e, especialmente, das respostas que forem dadas a respeito de como, com o quê, sobre o quê e quem são os habilitados para o exercício do controle social no aparato do Estado, nos obrigam a abordar em seguida alguns dos dilemas que estão envolvidos nesses assuntos.

⁸ Como se destaca em Cunill (1998), um dos sintomas das novas percepções que adquirem caráter hegemônico sobre a relação entre a Administração Pública e a democracia é o teor da conferência celebrada nos Estados Unidos em 1988 (no final da era Ronald Reagan) entre os principais teóricos e práticos da Administração.

⁹ Um dos primeiros trabalhos nessa perspectiva é o de Ranson/Stewart (1994).

¹⁰ Nós apenas encontramos duas manifestações, e muito opostas. Por um lado, o controle social como algo “composto pelas obrigações e deveres que a lei impõe aos serviços e funcionários públicos quanto à publicidade de certas atuações e a transparência dos atos públicos em geral; pela capacidade de observação e de acesso à informação dos meios de comunicação, assim como pelo direito à livre opinião e informação; e, por último, pelo direito constitucional de apresentar petições à autoridade e pelo direito de reclamar perante os órgãos públicos” (Chile. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo, 1998b:118).

b. Fixando alcances em alguns dos dilemas sobre o controle social

O controle social é um assunto que diz respeito aos públicos diretamente afetados ou ao público em geral?

O envolvimento do cidadão na gestão pública pode ser considerado uma forma de controle social ou este só pode ser exercitado externamente à administração?

É indispensável que a cidadania se constitua diretamente em sujeito de sanções para ser habilitada como sujeito de controle sobre a administração pública?

É indiferente onde se fixa o controle social ou é preciso levar em conta a heterogeneidade dos produtos da administração pública e a natureza das organizações que a compõem?

Perguntas desse teor refletem alguns dos mais importantes dilemas envolvidos no exercício do controle social. As respostas esboçadas não só dizem respeito a questões gerais, tais como a tensão que pode ser provocada entre a democracia e a eficiência operacional da administração pública, como podem afetar tanto a própria eficácia do controle social como sua legitimidade democrática. Podem até mesmo alterar o equilíbrio de poder, reforçando — ou enfraquecendo — as assimetrias em vigor na representação social e erodindo — ou fortalecendo — a capacidade de fiscalização dos atores políticos eleitos.

Uma primeira questão em tais sentidos diz respeito a quais são os sujeitos sociais responsáveis pela implementação do processo de controle social. A resposta óbvia, em primeira instância, indica a própria sociedade. Mas essa é uma resposta demasiadamente generalizada, não só porque a interpelação a ela é abstrata, mas também porque, em geral, a identificação da sociedade com a democracia e a igualdade não é mecânica. Poderosas organizações sociais que defendem apenas seus interesses corporativos exercem influência e controle sobre o aparato estatal, promovendo a sua privatização mais do que a sua democratização.

Outra resposta possível remete aos sujeitos sociais diretamente interessados nos resultados de uma política ou ação estatal (os *stakeholders*). De fato, o apelo a

Por outro lado, controle social como “auto-regulação social que freqüentemente envolve a elaboração de procedimentos racionais para combater a desconfiança pública nos líderes institucionais” (O’Connell *et al.*, 1990:261). De fato, nesse caso são referidos três mecanismos para manter a responsabilidade dos líderes políticos: *performance*, *financial* e *procedural accountability*. Só nesta última os autores fazem referência à participação (como um subtipo que também inclui a informacional e a técnica).

eles é crescente no discurso do *New Public Management*, argumentando-se que são os únicos com suficiente interesse para dedicar tempo aos assuntos da *accountability*. No entanto, em relação a eles cabe acatar a ressalva feita pela OCDE (1995:51): “O beneficiado por um serviço particular é apenas um entre muitos *stakeholders*”. Os interesses dos cidadãos, entre outros, como pagadores de impostos, também precisam ser considerados. Portanto, o controle social, ao que parece, não pode ficar circunscrito aos públicos diretamente envolvidos.

Por fim, outra resposta identifica como sujeitos de controle apenas as organizações sociais permanentes que dispõem de suficiente poder e informação para enfrentar as agências e os agentes estatais (ver Schmitter, 1999). Sob essa concepção, a condição para se erigir em ator do processo é, portanto, dispor de capacidades equivalentes às dos poderes estatais para exercer uma ação de contrabalanço sobre eles e suscitar ações coletivas que respaldem essa ação. É evidente, em tal sentido, a especial virtualidade das organizações da sociedade civil especializadas em exigir uma prestação de contas das instituições estatais e em monitorar as suas ações. O’Donnell (1997) chama a atenção para uma crescente divisão de trabalho entre tais organizações que apelam às diferentes dimensões da democracia. Assim, enquanto umas se dedicam à dimensão liberal, exigindo que os funcionários públicos respeitem as liberdades e garantias liberais básicas, e outras se especializam na dimensão propriamente democrática, exercendo uma supervisão sobre as eleições e a educação nos direitos políticos¹¹, também existem aquelas que expressamente atuam como vigilantes republicanos de atos ilícitos relacionados com possíveis usurpações da jurisdição de outros organismos estatais e de uma conduta ética apropriada nos funcionários públicos (p. 162).

A importância deste último tipo de organização como sujeito do controle social sobre a administração pública está sendo cada vez mais destacada, tanto

¹¹ Em Delgado (1998) são resenhadas várias experiências desse tipo realizadas na América Latina (México, Argentina, Nicarágua, etc.) por organismos da sociedade civil constituídos expressamente para vigiar a transparência dos processos eleitorais. A autora, em especial, documenta o caso da Observadoria Cidadã da Eleição Presidencial, que se constituiu na primeira experiência de participação da cidadania e de controle político sobre um processo eleitoral na Colômbia, que, por sua vez, se dispôs a realizar uma observação eleitoral integral. De fato, ela incluía acompanhamento e vigilância sobre: a) a procedência e utilização dos recursos econômicos; b) a imparcialidade e o equilíbrio informativo dos meios de comunicação; c) o cumprimento das normas que regem os processos eleitorais e d) a promoção do voto responsável.

A iniciativa partiu, no início de 1998, de algumas organizações da sociedade civil às quais se juntaram centrais sindicais, ONGs, membros da comunidade acadêmica e da Igreja, em aliança com alguns órgãos da mídia impressa.

na teoria como na prática¹². No entanto, circunscrever a elas o exercício do controle social iria supor a exclusão de atores individuais e, em geral, de todos aqueles segmentos da sociedade que, apesar de não dispor de capacidades organizativas, têm interesses públicos para defender e disposição para fazê-lo.

Portanto, o mais provável é que, numa primeira aproximação, seja necessário descobrir a resposta sobre quais são os sujeitos do controle social. Ainda mais se considerarmos que não há nenhuma razão, teórica nem prática, para que qualquer ator, seja individual ou coletivo, que atue em função dos interesses públicos, ou daqueles suscetíveis de serem defendidos como tal, não possa exigir uma prestação de contas por parte da administração pública. Assim, o controle social seria incumbência das organizações sociais, dos cidadãos, enquanto *stakeholders* diretos ou não, e, é claro, dos meios de comunicação. No entanto, existe um limite: atuar em função de interesses que possam ser reconhecidos como públicos.

Dois problemas surgem desse tipo de aproximação. Um se refere à questão da representatividade dos sujeitos sociais. O outro, à sua capacidade para fazer cumprir as demandas que surgem como resultado do seu exercício do controle social. O primeiro problema, como veremos a seguir, é altamente dependente do tipo de desenho institucional que o controle social adota. Em contrapartida, o segundo problema merece, desde já, uma distinção analítica sobre as condições de eficiência do controle social. Vamos nos referir a esta questão em seguida.

Forçar a observância dos mandatos ou da propaganda é um elemento-chave do controle social. Se a capacidade de monitorar a administração pública só pode ser traduzida no conhecimento das justificativas ou razões de determinadas ações, a sua eficácia é mínima. O crítico é que, quando seja o caso, possa existir uma reação da administração, o que remete à possibilidade de impor sanções sobre ela. É óbvio que, se tal possibilidade não existe, não se pode “fazê-la valer” no controle social¹³.

Uma derivação prática disso é que não se pode julgar (e muito menos desenvolver) um processo de controle social à margem dos recursos diretos e indiretos que uma sociedade tenha disponíveis para forçar a administração pública a observar a lei e, em geral, a reagir devidamente. Mesmo assim, em primeira

¹² O *Poder Ciudadano* da Argentina é um caso interessante de uma organização que surge da necessidade de vigiar a transparência dos processos eleitorais, mas que depois se orientou para fiscalizar permanentemente as atividades do governo por meio da utilização de mecanismos constitucionais e legais.

¹³ Na literatura em inglês faz-se referência à capacidade de “*enforcement*”, cuja tradução literal é “execução de uma lei; observância forçosa ou coercitiva, coação”.

instância, as sanções que a sociedade pode impor são de caráter simbólico, expressas na desaprovação pública, seja de funcionários, seja de decisões públicas. Tais sanções não têm efeito coercitivo e sua eficácia depende da capacidade social de gerar escândalos ou protestos de alta repercussão, o que está condicionado não só à disponibilidade de recursos de organização — por si sós limitados, principalmente no que diz respeito ao setores mais pobres —, mas também à possibilidade de mobilizar os meios de comunicação, muitas vezes dependentes de interesses comerciais. Levando-se isso em conta, é indispensável que a sociedade disponha, além disso, de recursos coercitivos respaldados legalmente que possam aumentar a eficácia das sanções simbólicas, assim como contribuir para transcender seus limites.

Se voltarmos o olhar para a própria institucionalidade republicana preexistente, descobriremos que nem mesmo é necessário criar tais recursos. Além das eleições, a cidadania pode dispor de recursos com efeito coercitivo e respaldo legal. De fato, o direito de vetar tanto funcionários eleitos como autoridades designadas, as ações consagradas constitucionalmente para assegurar a prevalência dos interesses coletivos, os recursos administrativos e também uma institucionalidade controladora e judicial fortes e independentes, constituem recursos do controle social, já que podem resultar em sanções legais à administração pública, capazes, por sua vez, de dotar de eficácia as sanções simbólicas que habitualmente o controle social possa aplicar. Alguns de tais recursos são diretos (podemos também incluir as eleições), outros são indiretos. O assunto realmente crítico é se todos eles, ou pelo menos alguns, estão disponíveis ou não.

Outra questão surge associada a essas considerações, mas refere-se a um dilema maior, e anteriormente enunciado, com a seguinte questão: pode o envolvimento do cidadão na gestão pública ser considerado uma forma de controle social ou esse controle só pode ser exercido externamente à administração? A resposta ao primeiro enunciado, a partir da nossa perspectiva, é categórica: a co-gestão é irreconciliável com o controle. A eficácia deste está diretamente ligada à independência e autonomia que os sujeitos sociais mantenham em relação aos atores estatais. Portanto, o controle precisa ser externo à administração pública para que a relação com ela seja reguladora e não constitutiva.

Tal afirmativa não significa que a responsabilização da administração pública só possa versar sobre seus resultados. Tão possível é o controle *ex post* como é necessário o *ex ante*, quando se satisfaz a condição da externalidade em relação à administração. Em si, assumir que a *accountability* diz respeito à satisfação das legítimas expectativas quanto ao uso da discricionariedade administrativa, ou seja, à legitimação da discricionariedade (Stone, 1995:509), pressupõe admitir que para torná-la exigível não basta monitorar e reagir aos resultados da ação

administrativa (“o que está sendo feito”), mas incidir sobre o que “se decide fazer”, a fim de que sejam levadas em conta as conseqüências para a sociedade¹⁴.

Nesse contexto, a melhoria da responsabilização da administração pública exige deliberação com a sociedade na adoção das decisões (March e Olsen, 1995:143). Portanto, exige estratégias que tornem possível a democracia deliberativa na elaboração dos atos do aparato de Estado, mantendo a autonomia tanto daquele como da sociedade (ver Cunill, 1998, Cap. II).

De fato, “A mantém vínculo de responsabilização com B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões (*passadas ou futuras*) de A, para justificá-las, e para sofrer punições no caso de uma efetiva má conduta” (Schedler, 1999: 17, grifo nosso). Assim encarada, a responsabilização da administração pública perante a sociedade pode inclusive contribuir para atenuar a eventual tensão suscitada entre democracia e eficiência operacional: “Por meio da explicação e da comunicação, os burocratas podem persuadir os atores externos de que certas áreas de autoridade discricionária na adoção de decisões são necessárias para a eficiente operação da agência” (O’Loughlin, 1990:271).

Um último dilema se refere à localização do controle social. A esse respeito, a pergunta que enunciávamos no início é a seguinte: É indiferente de onde parte o controle social ou é preciso levar em conta a heterogeneidade dos produtos da administração pública e a natureza das organizações que a compõem?

Uma primeira resposta já foi sugerida nas considerações precedentes. Se o controle social deve versar sobre as ações e decisões não só passadas, mas também futuras da administração pública, tem que poder ser exercido tanto naqueles pontos onde nascem as decisões e políticas públicas como onde se produzem os bens e serviços públicos. No entanto, a resposta é mais complexa se considerarmos algumas das novas realidades.

Uma delas se refere à alta autonomia de que dispõem atualmente os administradores, como resultado das recentes reformas do setor público. De fato, o núcleo do Estado, constituído basicamente pelos ministérios, não é o único espaço onde se adotam decisões estratégicas. Outro espaço privilegiado é a própria administração prestadora, isto é, os serviços públicos. Nesse sentido, Behn (1998) enuncia bem o desafio: “(...) dar aos servidores civis a autoridade de tomar decisões a respeito de quais resultados exatamente produzir, e a respeito de como produzi-los, obriga os defensores do novo paradigma de administração pública a pensar seriamente sobre a relação entre a eficácia de sua estratégia administrativa e a necessidade de uma responsabilização democrática”.

¹⁴ Todas essas colocações já foram expostas em Cunill (1998). Aqui retomamos algumas textualmente e ampliamos outras.

Mas o problema não envolve apenas agências individuais responsáveis pela definição e pela produção de determinados resultados. Atualmente a resposta de onde localizar o controle social também deve considerar que a maioria das políticas só pode ser implementada por redes de agências, nas quais a noção de responsabilidade individual é difícil de precisar (ver também Behn, 1998).

Por outro lado, levando em consideração que em muitos países pelo menos os serviços públicos domiciliares foram privatizados, um assunto que adquire crescente importância é a necessidade de fortalecer os controles exercidos pelas entidades reguladoras sobre aqueles. Assim, surge uma demanda de controle social associada às novas agências reguladoras. Mas a satisfação dessa demanda tampouco está isenta de dificuldades. Por exemplo, um dos problemas que foram destacados (ver Felder e López, 1999:11) a respeito da participação dos usuários nos organismos de controle dos serviços públicos de gestão privada é a contradição que existe entre as funções de juiz (administrativo) e a de defesa dos direitos dos usuários, próprias dos organismos de controle, já que não é possível constituir-se como uma instância de “mediação” e, ao mesmo tempo, proteger os interesses de uma das partes. Nessa perspectiva, a representação dos usuários nas entidades reguladoras consagraria um virtual desequilíbrio. A representação social nos diretórios não tem, no entanto, os mesmos efeitos nem sentidos que o controle social¹⁵.

O certo é que, seja exercido ou não por meio das entidades reguladoras, o controle social precisa também ser aplicado aos serviços públicos privatizados. Uma exigência similar recai agora sobre as organizações mercantis e ONGs, que provêm bens ou serviços com financiamento público. Entre outras, a consciência de que as ONGs nos países subdesenvolvidos costumam ser mais responsáveis perante os doadores estrangeiros do que perante seus membros, beneficiários e governos centrais (ver Polidano e Hulme, 1997), e que o controle por meio da

¹⁵ Na Argentina, a Constituição de 1994 reconhece o direito à participação dos usuários nas entidades reguladoras. No entanto, esse direito ainda não foi regulamentado. Quanto ao mais, Felder e López (1999) chamam a atenção para o fato de que, exceto num caso (onde foi constituída uma comissão assessora), as entidades reguladoras não implementaram medidas para incluir essa representação. Em outro trabalho das mesmas autoras (López, 1997), manifesta-se que a regulamentação da Constituição deveria contemplar a participação dos representantes dos usuários nos respectivos diretórios dos organismos de controle, questão muito polêmica — e discutível, a nosso ver —, que inclusive tem detratores em algumas das próprias associações de usuários.

A razão apresentada pelas autoras é que, dada a influência — de fato — das entidades reguladoras, a presença dos usuários nos diretórios das entidades reguladoras não consagraria um desequilíbrio.

concorrência também é, por sua vez, imperfeito (ver Gates e Hill, 1995) levaram a reclamar uma renovação da institucionalidade do controle¹⁶, que incluía expressamente a controladoria social (ver Cunill, 1995; Bresser-Pereira e Curill, 1999).

Por fim, outra questão surge da consciência de que nem todas as agências desenvolvem tarefas que correspondem estritamente às de organizações de produção, cujos insumos e resultados podem ser — relativamente — observáveis. Existem, além disso, organizações nas quais a pressão exercida de fora por uma maior responsabilização pode afetar sua responsabilidade, no sentido de obrigação. O tipo de estrutura organizacional constituiria, portanto, uma variável a ser considerada ao se examinar que mecanismos de responsabilização é possível aplicar (ver Gregory, 1995; Deleon, 1998) e, portanto, como o controle social pode ser exercido. A conclusão final é que há algumas respostas possíveis às perguntas com as quais iniciamos este capítulo, embora certamente também tenham surgido outras interrogações. No próximo capítulo, utilizando o esquema de análise sugerido, examinaremos algumas práticas de controle social na América Latina. Poderemos assim determinar outras respostas que favoreçam a possibilidade de que o controle da sociedade pode contribuir para uma maior responsabilização da administração pública, o que, por sua vez, se traduza em mais altos níveis de democracia e eficiência.

Antes de prosseguir, vamos oferecer uma síntese das respostas esboçadas até agora.

¹⁶ Inclusive no sentido de estender a eles os critérios das leis públicas para assegurar um processo devido e a resolução de conflitos com seus usuários. A respeito, ver Leazes (1997). Por sua vez, Gates e Hill (1995:146), atendendo às assimetrias de informação, assinalam: “Considerando o problema geral de monitorar a atuação de qualquer órgão, os reguladores governamentais podem em vez disso tentar controlar organizações sem fins lucrativos regulando suas entradas de verbas. O governo pode tentar estimular a responsabilização proibindo o financiamento não governamental, impondo linhas gerais próprias do serviço privado ou controlando estruturas de tomada de decisões em organizações sem fins lucrativos”. Todas essas idéias são polêmicas, mas com certeza indicam uma preocupação com o problema.

Quadro 1
O controle social sobre a administração pública:
uma primeira aproximação das respostas

<i>Quem</i>	Qualquer ator, seja individual, seja coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal.
<i>Como</i>	Monitoramento e reação diante de ações e decisões, sejam elas: – Passadas: resultados. – Futuras: formação de decisões e políticas. Em qualquer circunstância, em condições de AUTONOMIA.
<i>Com o quê</i>	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam eles: – Diretos: poder de veto, eleições, deliberação pública etc. – Indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma institucionalidade controladora e judicial.
<i>Onde</i>	Aplicado a: – Núcleo estratégico da administração pública. – Serviços públicos: – individuais/em rede – estatais/não estatais Considerando: Os tipos de estrutura organizacional.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGÂNICA DO CONTROLE SOCIAL: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA

a. Os modelos oferecidos

A América Latina, como qualquer parte do mundo, exhibe variadas experiências de controle social que podem ser exercidas sobre a administração pública em condições de autonomia em relação a esta. No entanto, destaca-se um fato que pareceria não ser comum a outras regiões, que é a tendência à institucionalização do controle social, definindo-se a partir do Estado, quem, como, com o quê e onde pode ser aplicado. Para mostrar diversos tipos de conteúdo relacionados com essas questões e seus diferentes efeitos vamos recorrer a três

experiências que, por sua vez, refletem diversos graus de formalização do controle social e, portanto, distintos nós críticos¹⁷. São elas: a experiência dos “Comitês de Vigilância” na Bolívia, circunscritos ao âmbito municipal; a experiência da “Controladoria Social” no México, originalmente vinculada à execução de programas sociais, mas estendida a outros campos; e a experiência das “Observadorias da Cidadania”, desenvolvidas na Colômbia. O objetivo é mostrar que a prática do controle social, quando é institucionalizado por meio de formas orgânicas, ilumina outras condições além das já assinaladas, necessárias para se constituir em um meio de aumentar a responsabilização da administração pública.

a.1. Modelo 1: alta formalização. Os “Comitês de Vigilância” na Bolívia

O maior grau de formalização outorgado ao controle social parece ser representado pelo caso da Bolívia, onde, embora só no âmbito municipal, o desenho institucional contempla: i) um órgão especial cuja legitimidade é juridicamente reconhecida pelo Estado e cujas atribuições são definidas legalmente; ii) um órgão que atua na representação de sujeitos sociais específicos; e iii) que dispõe de recursos expressos, respaldados pela norma jurídica, para fazer valer o controle social.

O caso apresenta, por sua vez, outra singularidade: em princípio, os sujeitos sociais habilitados a exercer o controle social constituem um certo tipo de organização social, aquelas de base territorial. Com efeito, sob um contexto singular, marcado por um esforço de fortalecimento e de democratização dos espaços municipais, no ano de 1994 a Lei de Participação Popular¹⁸ reconhece

¹⁷ Cabe destacar, nesse sentido, que a descrição de cada caso a seguir é limitada. Não pretendemos estudá-los em profundidade, mas apenas relevar os principais problemas associados a determinados desenhos institucionais. Portanto, as referências a cada contexto econômico e político, embora saibamos que são fundamentais para poder explicar as experiências, neste trabalho são apenas tangenciais.

¹⁸ Cabe destacar que em 1985 foram realizadas verdadeiras eleições municipais. Antes dessas eleições os prefeitos das capitais de departamentos eram designados diretamente pelo Executivo. Mas, depois de 1985, a extensão da democracia municipal limitava-se às cinco capitais de departamento e a algumas cidades com populações de mais de 15 mil habitantes. Em 1994, com a Lei de Participação Popular, nasceram 308 novos territórios, pelo menos sob o ponto de vista da sua administração e financiamento (reconhece-se a seção de província como a jurisdição territorial e ampliam-se as competências municipais ao âmbito rural). “(...) sobre este território ficou situada a figura fortalecida do prefeito seccional, que teve não só suas competências ampliadas, mas que pela primeira vez irá dispor de recursos para ser uma autoridade real...” Ver Urioste & Baldomar, 1996:33.

personalidade jurídica às comunidades camponesas, comunidades e povos indígenas e juntas vicinais, denominadas genericamente de “Organizações Territoriais de Base” (OTB). A personalidade jurídica outorga à organização que a requeira e tenha cumprido os requisitos legais, a capacidade de atuar e participar perante qualquer instância pública ou privada para reivindicar ou fazer valer seus direitos e assumir obrigações. Entre tais direitos figura o de “propor, pedir, controlar e supervisionar a realização de obras e a prestação de serviços públicos de acordo com as necessidades da comunidade”, (...)“representar e obter a modificação de ações quando sejam contrárias ao interesse da comunidade”, (...)“propor mudança ou ratificação das autoridades educacionais e de saúde em seu território quando exista um motivo justificado” e (...)“pedir informes ao seu governo municipal sobre o uso do dinheiro da Participação Popular e pronunciar-se a esse respeito” (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano, 1996a:18).

No entanto, tal como está disposto nas normas, as OTBs não exercem necessariamente de forma direta tais direitos, mas por meio de uma figura especial eleita por aquelas, e que também dispõe de personalidade jurídica, o “Comitê de Vigilância”. Este é definido como o “organismo que articula as comunidades camponesas, comunidades e povos indígenas e juntas vicinais com o Governo Municipal; articula também as reivindicações da população com o Planejamento Participativo Municipal. Representa a população e exerce o controle social” (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano, 1996b: 1).

De fato, a composição e as atribuições do Comitê de Vigilância são definidas de maneira precisa pela lei. Destacam-se, em cada caso, várias questões. Primeiro, no que diz respeito à composição, estipula-se que os candidatos devem ser indicados por uma OTB da jurisdição municipal respectiva (“segundo usos e costumes”), mas, além disso, que devem ser membros da OTB com personalidade jurídica que o indica (ver Bolívia, Ministério do Desenvolvimento Humano 1996c: 7). O Comitê de Vigilância é formado por um representante de cada cantão ou distrito da jurisdição municipal, eleito pelas OTBs. Uma vez eleitos, os membros devem, por sua vez, credenciar sua representação perante o Conselho Municipal correspondente.

A Lei de Participação Popular também é precisa quanto às suas atribuições, reconhecendo entre outras as de “vigiar para que os recursos municipais da Participação Popular sejam investidos de maneira equitativa entre as populações urbana e rural...”, (...)“controlar para que não sejam destinados a gastos correntes do Governo Municipal mais de 15% dos recursos da Participação Popular” e (...)“pronunciar-se sobre o orçamento dos recursos da Participação

Popular e a prestação de contas dos gastos e investimentos efetuados pelo Governo Municipal¹⁹. Daí derivam, porém, dois tipos distintos de papel atribuídos aos Comitês de Vigilância. Um (vinculado à primeira atribuição), de agregadores e promotores das reivindicações sociais no processo de planejamento municipal¹⁹, e outro, de controle social que, por sua vez, engloba o primeiro (ver Guzmán Boutier, 1998:142). Por outro lado, normas legais posteriores atribuem funções aos Comitês de Vigilância nos campos da saúde e da educação que incluem, entre outras, a participação nos diretórios tanto de unidades específicas como de entidades locais²⁰.

Já no que se refere aos recursos de que dispõem os Comitês de Vigilância para desenvolver seu papel de controle social sobre os governos municipais, as disposições legais são taxativas: outorga-se aos Comitês de Vigilância a possibilidade de exercer uma sanção coletiva sobre o Governo Municipal, que se expressa na suspensão dos recursos da participação popular. Formalmente, as denúncias seguem uma trajetória que começa no Comitê de Vigilância, segue no Poder Executivo (por meio do Ministério da Fazenda) e culmina — em caso de não resposta ou satisfação — no Senado. Desde que este aceite a denúncia, ficam congelados os recursos da co-participação tributária do Governo Municipal infrator.

¹⁹ Supõe-se que o processo de Planejamento Participativo Municipal constitui um dos instrumentos do Comitê de Vigilância (CV) para exercer seu papel de articulador social entre o Governo Municipal e a comunidade. Esse processo tem várias etapas que incluem: diagnóstico participativo, elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal, PDM (a cada cinco anos) e elaboração e aprovação do Plano Anual Operacional, PAO. A proposta do PAO e seu orçamento devem ser aprovados pelo Conselho Municipal, com prévio pronunciamento do CV em consulta às organizações e associações comunitárias. Por outro lado, supõe-se que, ao finalizar cada ano de gestão, o Governo Municipal deva elaborar um informe sobre o cumprimento do PDM a respeito do qual o CV deve se pronunciar. Com base no informe aprovado pelo Conselho Municipal e nas observações do CV, deve-se modificar o PDM (ver Bolívia, Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:8 e seguintes).

²⁰ Por exemplo, o Decreto nº 24.447 de 20/12/1996 cria o Diretório Local de Educação (DILE) como “a instância de gestão compartilhada para a prestação do Serviço de Educação formal e alternativa na jurisdição municipal” (art. 43). Dispõe que estará constituído pelo prefeito ou seu representante como presidente, pelo Diretor Distrital de Educação como representante da Prefeitura e pelo representante do Comitê de Vigilância (art. 44). Entre suas funções figuram as de propor ao GM o orçamento destinado à administração e manutenção da infra-estrutura educacional; efetuar o acompanhamento e a avaliação da execução da gestão educacional; canalizar as solicitações de ratificação ou mudança de autoridades educacionais etc. (art. 45).

a. 2. Modelo 2: formalização média. A “Controladoria Social” no México

O que se pode observar no México oferece outro desenho institucional do controle social onde à ausência de respaldo jurídico e, portanto, de atribuições expressas contrapõe-se uma espécie de delegação à sociedade, também por meio de órgãos expressos, de funções atribuídas a instâncias estatais de controle. Daí, pode-se afirmar que esse caso representa um modelo de formalização média. O contexto é oferecido originalmente pelo Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), vasto programa social de abrangência nacional iniciado durante a presidência de Carlos Salinas de Gortari. Especificamente, a “Controladoria Social” surgiu no início da década de 1990, sob a iniciativa da Secretaria da Controladoria Geral da Federação (SECOGEF)²¹, para supervisionar, em âmbito nacional, a aplicação dos recursos do PRONASOL. Essa entidade, juntamente com a Secretaria de Programação e Orçamento (SSP) (à qual estava subordinado o PRONASOL), fixou o contexto normativo, as linhas gerais da Controladoria Social nos Programas de Solidariedade, assim como seu esquema de instrumentação.

O programa se baseia nos Comitês de Solidariedade, instâncias eleitas pelas comunidades beneficiárias das obras que compõem o programa para tornar possível o princípio de co-responsabilidade que pretendeu ser um de seus pilares²². Especificamente, o controle social se concretiza por meio da figura do “Vogal de Controle e Vigilância”, que é eleito pelos membros de cada Comitê de Solidariedade.

A Controladoria Social é definida na década de 1990 como “o conjunto de atividades que, no contexto dos Programas de Solidariedade, é realizado pela comunidade para vigiar as ações do governo nos níveis federal, estadual e municipal; controlar as tarefas que lhe cabe realizar como grupo social e participante e cuidar para que seu esforço solidário frutifique” (México, SECOGEF, 1989: s.n.). Além desse tipo de definição, não há documentos que expressem cabal-

²¹ A SECOGEF foi criada em 1982 para exercer o controle interno global sobre a Administração Pública, em vinculação com as controladorias internas das dependências e entidades. Tem status de ministério. Em 1994 transformou-se na Secretaria da Controladoria e Desenvolvimento Administrativo (SECODAM).

²² Os Comitês de Solidariedade foram os pilares do PRONASOL. Já em 1991 haviam sido constituídos 28 mil Comitês, 70% dos quais se formaram expressamente para participar do PRONASOL. Cada um deles traduzia-se na participação de igual número de comunidades em uma ou mais obras e ações do programa. Para uma avaliação, ver Cunill (1991).

mente as atribuições dos Vogais de Controle e Vigilância, do que se infere que estão concretizados na expressão de queixas e denúncias.

Tais queixas pretendem articular-se com o “Sistema Nacional de Queixas e Atenção à Cidadania”, coordenado pela SECOGEF. Nesse sentido, segundo as linhas de controladoria social elaboradas pela SECOGEF e pela SPP, estipula-se apenas que “(...) será providenciado que a queixa seja apresentada, em primeira instância, perante o Vogal de Controle e Vigilância para que, se for procedente, seja resolvida no interior do Comitê de Solidariedade. Caso contrário, será providenciado que a queixa seja apresentada perante a Presidência Municipal, e caso essa instância não possa dar solução à queixa apresentada, procurar-se-á a Controladoria Estatal e em última instância a Secretaria da Controladoria Geral da Federação” (México, SECOGEF e SPP, sf: sn: ver também Garcia Pavón, 1994:34).

Por outro lado, existe a percepção de que os “vogais” atuam como “delegados” do órgão controlador interno da administração pública (a SECOGEF). Assim, expressamente, é postulado pela titular da SECOGEF em 1991, assinalando que “sua função [a de Vogal de Controle e Vigilância] é tão ampla quanto for exigido pela comunidade que representa, posto que ao mesmo tempo é um delegado do Sistema Integral de Controle e Avaliação da Gestão Pública e também do Sistema Nacional de Queixas e Atenção à Cidadania” (Vázquez Nava, 1991:306).

A medida, no entanto, não só foi estendida a outros programas sociais, como também ganhou impulso em determinados estados que tentaram aperfeiçoá-la. É o caso específico do estado do México, onde, apoiados pela Secretaria da Controladoria, foram constituídos os “Comitês Cidadãos de Controle e Vigilância” (COCICOVIS), integrados por três cidadãos eleitos em assembléia geral pelos vizinhos beneficiários das obras públicas desenvolvidas com fundos estatais (ver Sánchez Flores, 1995; Haro Bécjcz, 1998). Não obstante, em todos os casos, ao serem detectadas, as irregularidades só podem ser canalizadas para os órgãos de controle interno da administração pública (estadual ou nacional). São esses os únicos encarregados de analisar e instrumentar o procedimento administrativo correspondente e, se for o caso, aplicar as sanções administrativas em conformidade com o consagrado na Lei Federal de Responsabilidade dos Servidores Públicos (ver Garcia Pavón, 1992:185).

a.3. Modelo 3: baixa formalização. As “Observadorias da Cidadania” na Colômbia

O desenho institucional oferecido pelas observadorias da cidadania na Colômbia é completamente diferente dos anteriores. Primeiro porque sua existência está alicerçada num mandato da Constituição Política de 1991 que ex-

pressamente assinala que a “lei organizará as formas e os sistemas de participação da cidadania que permitam vigiar a gestão pública cumprida nos diversos níveis administrativos e seus resultados” (art. 270). Segundo porque a vigilância pode ser exercida em todos aqueles âmbitos, aspectos e níveis nos quais de forma total ou majoritária sejam empregados recursos públicos, ou seja, pode abranger tanto atores públicos como privados que empreguem financiamento público. Terceiro porque, apesar de dispor de uma moldura legal, não são predefinidos naquele a composição e as atribuições dos órgãos de controle social nem suas relações com as outras instâncias de controle. Em si, trata-se, como veremos a seguir, de um modelo mais aberto.

Em primeiro lugar, cabe destacar que aquilo que é denominado formalmente como “controle social” das ações do Estado na Colômbia ultrapassa as “observadorias da cidadania”. Sob o mandato constitucional referido, a Lei nº 142 de 1994 (de serviços públicos domiciliares), por exemplo, determina que nos municípios deverão existir os “Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domiciliares” e obriga os prefeitos a constituírem uma terça parte das juntas diretivas das Empresas de Serviços Públicos de sua jurisdição com vogais de controle de tais Comitês. Mas, embora seja certo que tais comitês são constituídos democraticamente (por iniciativa dos usuários, subscritores e subscritores potenciais de serviços públicos de um município e distrito) e que suas funções são mais amplas²³, sua integração às juntas diretivas dos serviços públicos não as torna suscetíveis de análise sob o esquema conceitual aqui adotado, o que pressupõe a autonomia (pelo menos formal) dos órgãos de controle social.

Por seu lado, as “observadorias da cidadania” são concebidas expressamente numa relação de autonomia tanto em relação às entidades do Estado como aos seus organismos de controle e, inclusive, admite-se que seu exercício é independente de qualquer iniciativa institucional. Com efeito, nem mesmo se lhes reconhece personalidade jurídica e só possuem um caráter transitório.

No governo de César Gaviria, a Lei nº 134 de 1994 (de mecanismos de participação) estabelece que “as organizações civis poderão constituir observadorias de cidadania ou juntas de vigilância em âmbito nacional e em todos os âmbitos territoriais, a fim de fiscalizar a gestão pública, os seus resulta-

²³ De acordo com o Decreto nº 1492 de 1995, entre as funções que atribui a tais Comitês figura a de solicitar ao Secretário Municipal a imposição de multas às entidades que prestam os serviços públicos, por infrações à Lei nº 142 ou por outras violações, se delas derivarem prejuízos para os usuários. Cabe destacar, por outro lado, que nessa norma se determina que corresponde aos prefeitos zelar pela formação dos Comitês em sua jurisdição.

dos e a prestação dos serviços públicos...” (art. 100). Um documento oficial posterior (CONPES 2779 de maio de 1995) assinala que cada uma das entidades do Estado deve promover a constituição de comitês de observadoria da cidadania (sob os princípios de autonomia e independência). Por outro lado, a Lei nº489 de dezembro de 1998 (pela qual são ditadas normas sobre a organização e funcionamento das entidades da ordem nacional...), dentro de um capítulo expresso sobre a democratização e o controle social da administração pública, estabelece que, “quando os cidadãos decidirem constituir mecanismos de controle social da administração, em particular por meio da criação de observadorias da cidadania, a administração estará obrigada a oferecer todo o apoio requerido para o exercício do referido controle” (art. 34).

O Programa Presidencial de Luta contra a Corrupção, estabelecido pelo governo de Andrés Pastrana em novembro de 1998, retoma esse espírito aberto das observadorias assinalando que “existem pela exclusiva vontade de um grupo de cidadãos, sem importar o número de membros, que decidem se constituir como observadoria. Também podem ser convocadas por entidades públicas” (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>).

Em princípio, portanto, as observadorias da cidadania estariam marcadas pela flexibilidade quanto às formas de constituição, composição e atribuições. Isso deu lugar a diferentes estratégias, algumas promovidas diretamente por instâncias governamentais, tais como o Instituto Colombiano do Bem-Estar Familiar, que dispõe desde o ano de 1996 de uma área e de um orçamento para promovê-las e que, por meio das “audiências de observadoria”, pretende integrar os observadores aos processos de avaliação, acompanhamento e controle do serviço. O Ministério da Saúde, por seu lado, promoveu a constituição de “comitês de observadoria” em assembleias comunitárias com a presença do Prefeito, o Secretário e funcionários da saúde, assumindo, por sua vez, que tais comitês operam apenas durante a execução dos projetos (por exemplo, a construção de um posto de saúde) (idem). O Distrito Capital e, particularmente, a Observadoria Delegada de Participação e Programas Especiais (1995) deram impulso, entre outras, a observadorias associadas a setores sociais específicos, tais como pacientes com aids, moradores de rua e aposentados, reconhecendo também que “os atores da observadoria da cidadania são o cidadão comum e as associações civis numa perspectiva de renovação do tecido social” (p. 8). Em âmbito local há também várias experiências em andamento, como a Controladoria Geral de Antióquia, por meio de um órgão específico (Coordenação de Participação da Cidadania) que proporciona assessoria e capacitação para a formação e/ou fortalecimento de observadorias da cidadania no controle fiscal dos municípios que integram o departamento e que tem o objetivo de

constituir uma ONG formada por membros da observadoria de cada município. Por outro lado, a Rede de Solidariedade Social, concebida como o mais importante programa contra a pobreza realizado durante o governo Ernesto Samper (1994–1998), estruturou um conjunto de observadorias por projetos e, além disso, estabeleceu um contrato com a Universidade dos Andes (a ser executado por um conjunto de universidades públicas e privadas, na rede “Reunir-se”) para desenvolver um monitoramento dos processos que caracterizavam o modelo de gestão da Rede, incluindo a participação social no programa e seu controle.

Os recursos à disposição das observadorias da cidadania para exercer o controle sobre a administração pública não estão especificados taxativamente. De qualquer modo, além do Direito de Petição, as observadorias dispõem do Direito de Ação de Tutela e das Ações de Cumprimento e Populares, todos instrumentos jurídicos postos à disposição de qualquer cidadão para a proteção dos direitos individuais ou coletivos. Portanto, sua eficácia está submetida à capacidade dos organismos de controle e, particularmente, do sistema judiciário, de realizar as investigações pertinentes e estabelecer as sanções correspondentes.

O quadro 2 sintetiza os principais aspectos dos três modelos.

b. Os nós problemáticos dos quais se incubem os modelos orgânicos

Se a única referência fosse a quantidade de órgãos de controle social estabelecidos em cada caso, a conclusão lógica seria de que sua institucionalização foi extremamente eficaz. Na Bolívia, já em 1997 relatava-se a formação dos 311 Comitês de Vigilância nos 311 municípios (Bolívia, Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:47). No México, só no estado do México haviam se constituído 19.586 Comitês de Solidariedade entre 1989 e 1994, e de 1995 a 1998 um total de 8.227 Comitês Cidadãos de Controle e Vigilância, incorporando à função de controle 24.681 cidadãos (ver Sánchez Flores, 1995, e Haro Bélchez, 1998). Na Colômbia já existe uma “Rede de Observadorias Educativas Cidadãs” (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>) e em 1999 projetava-se constituir uma “Rede Nacional de Observadorias” (ver Bell, 1999). Além disso foi regulamentada a formação dos Conselhos Cidadãos de Controle de Gestão e de Resultados do Investimento Público, criados em cada departamento do país, entre outros com um representante das Organizações Observadoras. Por outro lado, por volta do final de

Quadro 2

A institucionalização orgânica do controle social. Três modelos

Quem	<p>Modelo 1: alta formalização (Bolívia)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Órgãos fechados formados por representantes de certos atores coletivos (organizações sociais territoriais), eleitos por eles nos municípios. – Caráter permanente. – Legitimidade externa, atribuída pelo Estado (personalidade jurídica). – Duração limitada, com possibilidade de reeleição. 	<p>Modelo 2: formalização média (México)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Órgãos semifechados: formados por atores individuais (cidadãos comuns), eleitos no seio de comitês associados à execução de obras, ou diretamente eleitos pelas comunidades beneficiárias de obras ou programas. – Caráter transitório. – Legitimidade interna (sem personalidade jurídica). – Duração ilimitada (no estado do México). 	<p>Modelo 3: baixa formalização (Colômbia)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Órgãos abertos: formados por atores individuais (cidadãos comuns) e/ou atores coletivos de qualquer natureza (organizações sociais territoriais ou funcionais), eleitos pela comunidade em qualquer âmbito. – Caráter transitório. – Legitimidade interna (sem personalidade jurídica). – Duração limitada.
Como	<ul style="list-style-type: none"> – Atribuições formalizadas, especificadas por lei. – Papel dual: incluem-se funções de articulação da demanda social com o Governo Municipal, além do exercício do controle social (<i>ex post</i>) na representação da comunidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausência de especificação taxativa de atribuições. No entanto, concebem-se como delegados do órgão de controle interno da Administração Pública. – Papel único: controle (<i>ex post</i>) da Administração. Eventualmente inclui também controle sobre a sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausência de especificação formal de atribuições. – Papel único: controle (<i>ex post</i>) sobre a Administração.
Com o quê	<ul style="list-style-type: none"> – Sanções expressas e indiretas: possibilidade de aplicação de uma sanção coletiva consistente na suspensão dos recursos procedentes da participação popular dos governos municipais (executada pelo Senado Nacional). 	<ul style="list-style-type: none"> – Sanções não expressas e indiretas: as dispostas pelo órgão de controle interno da Administração Pública. Geralmente possibilidade de utilizar o recurso da petição. 	<ul style="list-style-type: none"> – Sanções não expressas e indiretas: disponibilidade de instrumentos jurídicos (“ações de cumprimento”, entre outras). Portanto, sanções executadas, em última instância, pelo sistema judicial.
Onde	<ul style="list-style-type: none"> – Âmbito circunscrito: governos municipais (prefeito e/ou vereadores) e serviços públicos municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> – Âmbito circunscrito: programas sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> – Âmbito amplo: em princípio, qualquer atividade onde total ou majoritariamente sejam empregados recursos públicos; na prática: execução de projetos.
Bases legais	<ul style="list-style-type: none"> – Fundamentos legais: Lei de Participação Popular de 1994 e vários decretos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Não existem fundamentos legais. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fundamento constitucional e em várias leis.

1997, supostamente, o setor de saúde tinha organizado em todo o país 1.277 comitês de observadoria da cidadania, dos quais participavam 8.813 observadores cidadãos (ver Mendoza Castellanos, 1998: 59).

No entanto, os documentos de avaliação disponíveis tendem a dar conta de outra realidade: pelo menos onde existem, chamam a atenção para um medíocre funcionamento desse tipo de controle social.

Vamos expor a seguir as principais razões que foram apresentadas, tentando, a partir delas, derivar algumas lições práticas. Elas podem constituir-se em prevenções para novos programas que estão sendo montados, como o Programa de Auditoria Social na República Dominicana, projetado em 1999.

b. 1. A delimitação de papéis, tanto como a sua confusão, enfraquecem o controle social

O controle social, de acordo com o que temos destacado, não só deve versar sobre os resultados da ação administrativa (*ex post*), mas também abranger a formação das decisões ou políticas (*ex ante*). No entanto, um mesmo órgão não pode exercer tanto o controle *ex post* como o *ex ante* sem comprometer sua eficácia ou sua autonomia.

O exame crítico do caso da Bolívia, onde se atribui aos órgãos de controle social um duplo papel, de articulação social e de controle social, ilustra algumas razões para demarcar institucionalmente ambos os papéis. Uma primeira razão corresponde à necessidade de evitar o risco da exclusão de atores, questão que Rojas Ortuste e Thévoz (1998:17) propõem com uma pergunta: “É preciso promover apenas o Comitê de Vigilância para que cumpra seu papel de articulador entre as demandas sociais e o governo municipal ou é preferível apoiar a diversidade dos processos de incorporação das demandas, promovendo formas mistas de participação, com outros atores mais, e até sem o Comitê de Vigilância?” Uma segunda razão faz referência à dispersão de tarefas, considerando que o papel de articulador que a lei demanda do Comitê de Vigilância pressupõe um relacionamento com as Organizações Territoriais de Base e as Associações Comunitárias de sua jurisdição, e que os dados recolhidos sobre esse assunto mostram que o tamanho do município corresponde ao número de OTBs — que pode oscilar entre nove e 154 — (Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:66). Portanto, essa segunda razão chama a atenção para situações nas quais existem limites práticos para que o órgão de controle social possa cumprir também um papel de articulação social em relação à administração. Mas existe uma terceira razão, mais fundamental, que determina a delimitação de papéis: não é possível exercer um controle autônomo sobre

aquilo de que se faz parte²⁴. Outra lição deriva do fato de se tentar exercer o controle social por meio de órgãos específicos.

b. 2. O controle social fundamentado na criação de órgãos específicos pode danificar o tecido social e suscitar problemas de representação

Os casos descritos dão conta de uma gama de possibilidades quanto a quem está habilitado como sujeito do controle social. Na Bolívia, expressamente, são as organizações sociais de base territorial. No México, são os vogais de controle procedentes de órgãos eleitos diretamente pela comunidade beneficiária de uma obra. Na Colômbia, os comitês de observadoria da cidadania podem ser integrados por cidadãos e/ou por organizações sociais, sejam territoriais ou funcionais.

Existem, portanto, três modelos explícitos quanto à formação dos órgãos: o primeiro, um modelo fechado que inclui apenas um certo tipo de atores coletivos; o segundo, semifechado, que inclui apenas atores individuais; e o terceiro, aberto, aceitando a incorporação tanto de atores individuais (cidadãos comuns) como de atores coletivos de qualquer tipo (organizações sociais de base territorial e/ou funcional).

É óbvio que os dois primeiros se mostrem problemáticos, embora por razões diferentes. Um porque, embora considere algumas organizações (as territoriais), exclui outras (as funcionais), assim como os cidadãos comuns. O outro porque, ao não considerar nenhum tipo de organização como sujeito de controle, tende a danificar o tecido social preexistente (ver Cunill, 1991). Portanto, a conclusão é também bastante óbvia: se a questão é criar órgãos específicos para o exercício do controle social, não basta que sua formação seja democrática, assegurando sua independência do Estado, sendo necessário também dotar os órgãos de suficiente flexibilidade para que cidadãos individuais e/ou representantes de organizações sociais de qualquer tipo possam constituir-se em sujeitos diretos do controle social.

²⁴ Rojas Ortuste e Thévoz (1998:17), no que se refere à Bolívia, assinalam: “Quanto ao processo de introdução das demandas sociais, a principal recomendação corresponde a generalizar a elaboração participativa e permanente dos POAS (Planos Operacionais Anuais). Implica, por sua vez, a *determinação do papel dos Comitês de Vigilância* (confrontados com a presença de uma ‘autoridade’) para que concentrem suas funções de articuladores na organização e no desenvolvimento do processo de elaboração participativa dos POAs, verificando se há respeito aos acordos definidos no momento da programação técnica e no momento de sua aprovação pelo Conselho Municipal, sobre o que, decerto, devem pronunciar-se publicamente”.

Na Bolívia, por exemplo, o controle social estaria operando assim: “(...) os denunciadores são tanto membros do CV [Comitê de Vigilância] como diretores das OTBs, pessoas particulares, membros do GM [Governo Municipal] e/ou diretores de Juntas Vicinais, ampliando o mecanismo de controle previsto pela Lei de Participação Popular, que faculta ao CV a apresentação de denúncias sobre os GM” (Guzmán Boutierm 1998: 151). Em correspondência com essa realidade, uma das recomendações formuladas para esse caso postula a necessidade da “ampliação dos mecanismos de controle [no sentido] de explicitar a faculdade de pessoas particulares, organismos cívicos, vicinais, assim como o próprio GM (Prefeito e/ou Conselho) apresentarem denúncias em relação às autoridades do GM...” (idem, p. 153).

Mas não é só o desenho dos órgãos que pode se revelar problemático, principalmente quando se trata de assumir o controle social como um *direito* que pode ser reivindicado por qualquer sujeito, seja individual ou coletivo²⁵. Também pode haver problemas no conteúdo das funções que a eles são atribuídas. A lição que é possível derivar, nesse sentido, da prática está exposta a seguir.

b. 3. Existe uma relação direta entre o conteúdo do controle social e seus custos de informação e oportunidade, entre outros

O caso da Bolívia ilustra os tipos de problema que podem decorrer tanto de uma sobrecarga de atribuições como do seu próprio conteúdo. Ali, tal como foi reconhecido, “para exercer um efetivo controle social, o Comitê de Vigilância deverá ter conhecimento pelo menos dos seguintes aspectos: a) O Plano Anual Operacional e seu orçamento (...) b) As obras que serão executadas; c) O tipo de investimento público que será realizado (...) d) A documentação legal (...) e) Os recursos à disposição do Governo Municipal (...) f) A organização funcional do Governo Municipal (que porcentagem da participação tributária é destinada ao pagamento de soldos e salários)” (Bolívia. Secretaria Nacional de Participação Popular, 1997:13-14). Com base nessas informações, o CV deve completar quatro tipos de formulário: distribuição de recursos; informação sobre projetos; execução de projetos; e gestão de projetos de pré-investimento e/ou investimento (ver idem).

²⁵ É interessante constatar que, ao abordar o problema da qualidade dos representantes da sociedade civil (e seus alcances) que podem fazer parte das observadorias por eleições, Delgado Gutiérrez (1998: 30) sustenta que não se requer uma legislação que as institucionalize, atendendo ao fato de que qualquer cidadão tem o direito de zelar para que sua participação no evento eleitoral seja respeitada. O controle social sobre a administração pública também pode ser considerado como um direito do cidadão.

Ressalte-se que, dos 122 Comitês de Vigilância (que representam 39% dos municípios do país) que foram objeto de um estudo diagnóstico, apenas 29,5% controlam — com alguma dificuldade — a administração dos fundos de investimento públicos; 61,5% dos CVs revelaram que não realizam o controle do manejo e distribuição dos recursos de co-participação tributária; e somente 18% dos CVs denunciaram o mal manejo administrativo do governo (embora sem que estas tenham conseguido chegar ao seu destino final, que é a Secretaria da Fazenda) (idem p. 55 a 59). De outra parte, Porcel e Thévoz (1998: 111) assinalam que “os estudos de casos realizados, assim como outras fontes, mostram claramente que não existe quase nenhum pronunciamento efetivo, por parte do CV, em matéria de execução financeira, menos ainda para uma suposta prestação de contas. A maior parte do controle social é exercida em matéria de avanço na execução e qualidade das obras. Isso quase inviabiliza um pronunciamento por parte do CV sobre a prestação de contas, que combinaria o controle físico com o financeiro, um controle integral e cruzado...”

Uma das causas básicas de tal fato é atribuída à fraqueza dos Comitês de Vigilância para assumir tarefas que, por si sós, são altamente técnicas (idem, p. 111). Assim expressam claramente Urioste e Baldomar (1996: 34): “Para o cumprimento das competências do Comitê de Vigilância é preciso um certo grau de conhecimento técnico, por exemplo para pronunciar-se sobre a elaboração ou execução de um orçamento, e fica difícil escolher um corpo colegiado que nascendo das comunidades camponesas tenha espontaneamente essas capacidades”.

Portanto, as evidências expostas nesse caso confirmam que o conteúdo técnico das atribuições que cabem aos órgãos de controle social é, por si só, um inibidor do seu exercício. Na Colômbia, por sua vez, há evidências de que, à medida que cresce a envergadura e a cobertura territorial do objeto da observadoria, reduz-se o número de pessoas e comitês que podem fazê-lo e que de fato o fazem. “Nesses casos são as ONGs e as associações empresariais que geralmente assumem a função de observação, pois contam com os recursos e a qualificação necessários para fazê-lo” (Velázquez, 1998: 272).

O exercício do controle social também é claramente inibido pelo fato de que o cumprimento das atribuições tem um alto custo de oportunidade para os sujeitos sociais. Quando estes requerem deslocar-se de seus lugares de residência ou quando a responsabilidade cívica que o cargo implica pressupõe a dedicação de um tempo que “em condições normais é reservado à produção agrícola”, tal como ocorre segundo o desenho institucional adotado na Bolívia (ver Guzmán Boutier, 1998: 140-141), as probabilidades de que o controle social seja eficaz

são muito reduzidas²⁶. E mais ainda quando os recursos disponíveis não são os adequados, como constataremos a seguir.

b. 4. Um desenho inadequado dos recursos para forçar a observância da administração pode operar contrariamente à eficácia do controle social

Já advertimos que, se não existem recursos efetivos à disposição do controle social para forçar a observância dos deveres da administração pública, tal controle se torna uma falácia.

A formalização de tais recursos parece ser uma condição necessária quando o controle social se institucionaliza organicamente, uma vez que nesse caso a eficácia das denúncias, e em geral das ações tomadas pelos órgãos, não pode depender da gravitação numérica do controle social (como é o caso de um protesto ou mobilização social), nem de seu impacto por meio da comunicação (como o controle exercido por meio da mídia), mas exige recursos que se expressem diretamente em sanções postas à disposição dos órgãos de controle social por parte do próprio Estado. De fato, um modelo altamente formalizado como o representado pelo caso boliviano, no que concerne aos recursos, constituiria uma garantia para forçar a observância da administração, pois pressupõe a formalização da trajetória das denúncias e a especificação do tipo de sanções das quais pode se fazer credora a administração pública. No entanto, o caso da Bolívia também ilustra os problemas que podem ser causados por um desenho inadequado das sanções.

Foi constatado, então, que uma das causas do frágil funcionamento dos órgãos de controle social é a dispersão dos destinatários de suas denúncias. A razão central é que, “ao que parece, a medida contemplada pela Lei de Participação Popular, como sanção diante das denúncias fundadas dos Comitês de Vigilância perante o Senado Nacional, é evitada, pois afeta o conjunto do município, e acaba se tentando aplicar formas de sanção individualizada, por meio da ação da Controladoria Geral da República” (Rojas Ortuste e Thévoz. 1998: 19). À existência de sanções coletivas que ultrapassam a delimitação das reais

²⁶ Levando isso em conta, mesmo que parcialmente, em agosto de 1997 foi redigido na Bolívia o Decreto Supremo nº 24.790 que cria o “Fundo de Controle Social”. Estabelece-se que: “1. O Fundo de Controle Social deverá cobrir minimamente, em favor dos representantes do Comitê de Vigilância, os gastos de passagem e estadia para a realização anual, na capital do Município, das seguintes reuniões...” 2. “O fundo de Controle Social deverá financiar também as visitas dos representantes do Comitê de Vigilância às comunidades do respectivo distrito ou cantão, para conhecer a demanda social e verificar a execução das obras...”

responsabilidades vem se juntar, nesse caso, o excessivo tempo médio utilizado para o descongelamento dos recursos municipais, a partir da data em que foram congelados por decisão do Senado. No total, estima-se que o tempo de congelamento efetivo é de aproximadamente sete meses, o que representa pouco mais de 55% do período de uma gestão para a execução orçamentária (um ano) (ver Guzmán Boutier, 1998:147-149).

Em suma, o controle social dispõe nesse caso de um recurso expresso para forçar a responsabilização da administração pública, mas sua aplicação impõe altos custos sociais, em vez de aplicar sanções aos responsáveis pelas infrações.

A situação contrária se dá quando não existem recursos ou quando eles são precários ou estão excessivamente circunscritos. A inexistência de um contexto legal para legitimar os órgãos de controle quando eles foram instituídos pode ser, em si mesma, uma fonte de sua fragilidade. No caso específico da controladoria social no México, assumiu-se que um de seus problemas é “o fato de carecer de uma disposição de caráter legal, suficiente e necessária, que dê obrigatoriedade de cumprimento aos compromissos assumidos pelas pessoas que atuam como membros do Comitê e como Vogal de Controle e Vigilância” (Ceballos Urueta, 1996:249).

A esse fato seria preciso acrescentar que o caráter dos recursos disponíveis é de fundamental importância. Evidentemente, a potencial eficácia do controle social é muito diferente se os órgãos de controle social atuam como delegados dos órgãos de controle interno da administração e só dispõem dos recursos de observância a eles atribuídos (caso da controladoria social no México) ou têm um espectro amplo de recursos à sua disposição que podem ser ativados por meio dos órgão de controle interno e externo da administração pública e pela institucionalidade judicial (caso das observadorias da cidadania na Colômbia). As lições seguintes, embora exijam maior comparação empírica, podem em princípio se constituir em alertas.

b. 5. Quanto maior o grau de formalização do controle social institucionalizado, maiores as probabilidades de que se restrinjam seus alcances e conteúdos

Mesmo quando, a partir de dados disponíveis, não é possível extrair conclusões certas na medida em que a formalização do controle social influi na sua eficácia, o desenvolvimento da teoria a respeito dele permite adiantar algumas idéias provisórias.

A primeira consideração que surge é que os efeitos da formalização podem ser muito diferentes quando ela se refere aos sujeitos, às suas atribuições, aos

recursos para forçar a observância da administração pública ou aos âmbitos em que o controle social se manifesta. Predeterminar a partir do Estado os sujeitos, fixar-lhes as atribuições e circunscrever seus âmbitos de ação envolvem o risco de desdenhar a dinâmica social, por si só altamente mutável, principalmente no que se refere ao posicionamento de interesses sociais, correlações de força e conteúdo dos problemas que exigem atenção. A formalização de certas atribuições e de certos âmbitos pode, portanto, levar a excluir outros. O risco da exclusão é ainda maior em relação à formalização dos sujeitos, à medida que um modelo fechado (ou semifechado) pressupõe por si privilegiar certos atores em detrimento de outros, o que atenta contra o reconhecimento do controle social como um direito cidadão, e portanto viola os princípios de pluralismo e liberdade nos quais se sustenta a teoria normativa da democracia. Mais ainda, se a iniciativa da cidadania é desconsiderada para efeitos da constituição dos órgãos de controle social e se a legitimidade destes só pode ser atribuída a partir do Estado. Num modelo aberto como o colombiano, pode-se dizer até mesmo que o mero fato de os canais de controle social serem institucionalizados poderia estar aumentando a probabilidade de que se burocratize a prática de fiscalização, se levarmos em conta que “para muitos dirigentes cívicos existe a tendência de acreditar que ser observador é um cargo, e não tanto uma atitude diante do Estado, e que, portanto, pertencer a um comitê de observadoria dá direito a obter uma carteira especial e certos privilégios perante a comunidade” (Velásquez, 1998:277).

No entanto, uma situação distinta pareceria se instalar em relação aos recursos que são reconhecidos a partir do Estado para conseguir que o controle da sociedade sobre a administração pública se traduza em ações (ou retificações) por parte desta. Com efeito, a existência de sanções expressas, assim como a formalização da trajetória das denúncias e de seus destinatários no seio do Estado, tal como vem se notando, parece ser uma condição necessária para a eficácia do controle social institucionalizado. Afirmar isso, sem dúvida, remete a outra lição.

b. 6. A dependência absoluta do controle social em relação ao controle estatal torna-o vulnerável

Em todos os casos, não apenas se relata a fragilidade dos órgãos de controle do Estado, como a falta de coordenação entre eles e com os órgãos de controle social, e se reconhece que esse é um dos aspectos mais críticos. Nesse sentido, ao se falar de uma das experiências da Colômbia, a da Rede de Solidariedade, assinala-se que, “embora a Rede de Solidariedade tenha iniciado esforços para rela-

cionar as observadorias dos projetos com os responsáveis institucionais pelo controle (controladoria e fiscalização) e com os representantes dos direitos dos cidadãos perante a administração pública (*personeros* municipais), é desejável aprofundar essa questão. O controle social para ser eficaz deve ter ‘dentes’, ou seja, conseqüências jurídicas. Portanto, é necessário fortalecer as relações entre o controle social e o controle institucionalizado” (REUNIRSE, 1996:14). No final de 1997 foi possível firmar um convênio entre a Procuradoria, a Controladoria e a Defensoria do Povo, entre cujas disposições figura a de apoio às observadorias (ver REUNIRSE. Restrepo *et al.*, 1998). No entanto, em termos gerais, reconhece-se que “essas formas de participação só poderão ser viáveis desde que haja mudanças institucionais nos organismos de controle e no trâmite dos processos movidos contra funcionários venais e corruptos, coniventes ou ignorantes. Atualmente, e devido à *paquidermia* dos organismos de controle e do sistema judicial do país [Colômbia], não existem mecanismos eficientes para investigar e sancionar, chegando-se a extremos de impunidade e dando lugar a frustrações e desilusões nos grupos que exercem a observadoria da cidadania e a posições fatalistas de não fazer nada porque nada vai mudar” (Daza, 1998: s. n.). O I Encontro Nacional pelo Controle Social e as Observadorias da Cidadania, realizado em dezembro de 1996 (ver <http://www.interred.net.co/rednalveedurias>), não só propunha legislar a respeito da Lei de Ações de Cumprimento e Populares, como fortalecer o Direito de Ação de Tutela como ferramenta de apoio aos comitês de observadoria da cidadania, mas também outorgar aos observadores um foro jurídico especial e de proteção quando eles a requisassem. Se acrescentarmos a esse tipo conclusões a constatação das falências na divisão de poderes e especificamente no controle externo, que em alguns países se expressa na ausência de um órgão controlador independente do Poder Executivo e autônomo²⁷, torna-se evidente que instituições de controle judicial fortes e independentes são uma condição indispensável para o exercício do controle social sobre a administração pública, quando pretende ser institucionalizado organicamente. Em última instância, a eficácia deste depende da existência de mecanismos apropriados de sanção que possam ser ativados a partir do próprio Estado sobre a administração pública. Portanto, independentemente do grau de formalização atribuído aos modelos de controle social, toda

²⁷ No México, por exemplo, já em abril de 1999 foi aprovada a criação de um Órgão Superior de Fiscalização em substituição à Controladoria Maior da Fazenda, que, em tese, exercia um controle externo, mas que, entre outros problemas, não contava com uma garantia legal plena da sua autonomia.

vez que se pretende institucionalizar a partir do Estado por meio da criação de órgãos especiais, torna-se diretamente dependente da própria eficácia do controle exercido a partir do Estado. Por definição, portanto, se este é fraco, o controle social também o será.

Esta última lição nos coloca diante de um sério dilema: será que não é possível um controle direto da cidadania sobre a administração pública a não ser que, a partir do Estado, se cumpra a condição de uma institucionalidade de controle judicial forte e independente? Se esta não existe, será preciso esperar até que se desenvolva para que aquele possa operar? Assim colocado, estaríamos diante de um círculo vicioso que, definitivamente, nos deixaria no mesmo ponto de partida, ou seja, o de uma fraca responsabilização da administração pública diante da sociedade. Portanto, o problema requer ser apresentado em outros termos: pode a cidadania, com uma relativa independência da eficácia do controle estatal, atuar como sujeito direto de controle? A resposta exige problematizar a respeito dos meios, tanto *diretos* como *indiretos*, que são postos à disposição da sociedade para exigir a responsabilização da administração pública. Além disso, a resposta exige uma mudança de foco: partir do esforço para começar a institucionalizar o controle social e seguir em direção a um desenvolvimento das condições que são requeridas para que a cidadania, por intermédio tanto de meios institucionalizados como não institucionalizados, possa constituir-se em sujeito de controle sobre a administração pública e, eventualmente, possa também pressionar em favor da melhoria do próprio controle estatal sobre ela.

4. HABILITAR A CIDADANIA PARA EXERCER O DIREITO AO CONTROLE SOCIAL: UM CAMINHO APENAS INICIADO NA AMÉRICA LATINA

Uma das principais lições que parece permitir a compreensão da revisão dos modelos de controle social institucionalizados é que não são indiferentes as respostas dadas a quem, como, com que recursos e onde, porque elas podem comprometer não só a democracia, mas também a própria eficácia dos órgãos de controle social. De qualquer maneira, persiste uma interrogação maior: qual é o valor agregado pela institucionalização do controle social, mesmo que sejam acolhidas todas as lições que derivam da prática? A resposta certamente não é simples, uma vez que, inclusive nos modelos mais abertos, persistem dúvidas a respeito da autonomia dos órgãos sociais em relação às instâncias estatais (ver, por exemplo, Velásquez, 1998; REUNIRSE, 1999:25). A única resposta que pode

ser esboçada é que um contexto jurídico que reconheça o direito ao controle social pode contribuir com sua legitimação. No entanto, uma lição fundamental, que já mencionávamos, é que não pode haver real controle social institucionalizado organicamente sobre a administração pública se não existe uma adequada institucionalidade, a partir do Estado, controladora e judicial.

Mas as cortes e, em geral, o Poder Judiciário têm profundas fraquezas na América Latina, a ponto de se reconhecer que a sua reforma é uma das mais importantes — e mais difíceis — de se promover. Por outro lado, órgãos dedicados a perseguir a responsabilidade penal dos delitos em representação do Estado e da sociedade ainda estão em plena construção. No Chile, por exemplo, em 1998 o projeto de lei que cria o Ministério Público ainda estava em primeiro trâmite legislativo na Câmara dos Deputados (ver Chile, Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo, 1998a). Na Colômbia, por sua vez, no início de 1995 foram estabelecidas a estrutura e a organização da Procuradoria Geral da Nação, concebida como o máximo organismo do Ministério Público, que, entre outras questões, deve diligenciar as queixas apresentadas pelos cidadãos e organismos, receber os direitos de petição e conhecer os processos disciplinares movidos contra os servidores públicos.

Também costumam ser precários os órgãos estabelecidos para exercer um controle externo sobre a administração (ver os capítulos referentes às controladorias ou aos tribunais de contas e ao controle parlamentar).

Por fim, as “Defensorias do Povo”, encarregadas de supervisionar os direitos e as liberdades dos cidadãos em suas relações com a administração pública (dada a insuficiência dos controles clássicos), constituem uma realidade muito recente. Em geral datam da década de 1990 e só operam no Brasil, México, Costa Rica, Peru, Colômbia, Equador, Argentina, Guatemala e agora na Venezuela (a partir da Constituição de 1999). Trata-se, por sua vez, de instituições intrinsecamente fracas, pois não estão baseadas na ameaça da sanção legal, mas na persuasão e na publicidade.

Levando-se em conta tal realidade, e retomando nosso enfoque de análise (ver *supra* II.b.), cabe perguntar se existem meios específicos para habilitar a cidadania a exercer o direito ao controle social. A seguir examinaremos o panorama latino-americano (e em alguns casos o extra-regional), fazendo distinção entre dois tipos de meio: i) aqueles que provêem a cidadania de instrumentos de ação diretos, além de indiretos, sobre a administração pública, e ii) aqueles destinados a proporcionar informação sobre os atos administrativos e suas razões.

A premissa da qual partimos é de que a eficácia do controle social não pode depender apenas das sanções impostas a partir do Estado, mas do grau que a sociedade dispõe de recursos diretos para impor sanções sobre a administração

ou para influir sobre suas decisões, levando em conta, além disso, que está aberta a possibilidade real do escrutínio público.

a. Os recursos de ação diretos e indiretos disponíveis

Os instrumentos (ou recursos) de ação que podem ser postos à disposição da cidadania para exercer um controle social *ex post* sobre a administração pública incluem, pelo menos, três tipos complementares: direito à revogação do mandato e à destituição, recursos administrativos e recursos judiciais. Sabemos que também a escolha de representantes é um instrumento — o direto, por excelência —, mas este se aplica mais às autoridades estritamente políticas.

Por sua vez, o exercício do controle social *ex ante* requer a existência de instâncias de deliberação associadas aos processos de formação das decisões, por meio das quais a sociedade, em condições de autonomia, possa influir sobre os conteúdos e as orientações das políticas públicas. Recursos-chave, nesse sentido, são a audiência pública e a exposição pública dos projetos de decisão.

Como veremos a seguir, a oferta que existe na América Latina para cada um de tais recursos é limitada e/ou enviesada, cabendo, portanto, o desenvolvimento de ações institucionais orientadas para a sua consagração plena como direitos da cidadania para o exercício do controle social sobre a administração pública.

a.1. Poder de veto: revogação de mandato e destituição de autoridades

Embora haja disposições que contemplam a possibilidade do referendo para aprovar ou rechaçar normas não só de caráter legislativo propriamente dito, mas também para atos de governo ou administrativos que não assumam forma de lei²⁸, este, como meio direto de controle político por parte da cidadania, associa-se especificamente com o referendo revogatório. Por meio dele, o controle social dispõe de um recurso direto: o poder de veto.

Nesse sentido, há dois casos que se destacam no âmbito latino-americano. Na Colômbia, a Constituição de 1991 consagra a possibilidade de revogar o mandato dos governadores e prefeitos (art. 40 e 250), mas, além disso, vincula o

²⁸ Entre as propostas para a reforma da Constituição de 1961, prévias ao processo constituinte iniciado pelo presidente Hugo Chávez, incluía-se esse tipo de referendo (governamental), além do constituinte, constitucional e legislativo.

voto cidadão ao programa proposto pelo eleito, admitindo assim a possibilidade de revogação do mandato por não cumprimento do programa de governo. Essa figura, conhecida como “Voto Programático”, é consagrada no artigo 259 e regulamentada pela Lei nº 131 de 1994²⁹.

Por outro lado, a Constituição do Peru de 1993 consagra a revogação do mandato de autoridades eleitas, mas o estende a outras. Com efeito, a respectiva lei orgânica promulgada em 1994 (Lei dos Direitos de Participação e Controle Cidadãos) especifica que são direitos de controle dos cidadãos a revogação de prefeitos, diretores e autoridades e magistrados que provenham de eleição popular; a *destituição de autoridades* designadas pelo governo central ou regional na jurisdição regional, departamental, provincial e distrital, e a demanda de prestação de contas àqueles que ocupam cargos sujeitos a revogação e destituição, no que concerne à execução do orçamento e ao uso de recursos próprios. Para que a destituição se realize, deve ser solicitada por mais de 50% dos cidadãos da respectiva jurisdição eleitoral ou judicial e ser comprovada pelo Jurado Nacional de Eleições.

Em resumo, ambos os países tendem a vincular o controle social expressamente a mecanismos de prestação de contas. No entanto, embora o poder de veto tenha se estendido, continua sendo um recurso limitado na América Latina e é, em geral, aplicável a autoridades locais (no Peru é estendido a magistrados por eleição popular). De fato, só a nova Constituição da Venezuela de 1999 o contempla para todos os cargos e magistraturas de eleição popular (art. 72). Além disso, quando está consagrado, as condições institucionais para o seu exercício operam como inibidoras do seu uso efetivo³⁰.

²⁹ A solicitação deve ser motivada, ou seja, na petição (assinada por um número não inferior a 40% do total de votos válidos emitidos na eleição do candidato) deve-se apontar as razões para solicitar a revogação, ou da insatisfação geral ou, no caso de não cumprimento do programa, as razões que sustentam essa posição.

Será entendido como revogado quando tiver sido aprovado por um número de votos não inferior a 60% dos cidadãos que participem da votação, desde que o número de sufrágios não seja inferior a 60% da votação registrada no dia em que se escolheu o mandatário. Só poderão votar aqueles que o tiverem feito no dia da eleição do governador ou do prefeito.

³⁰ Ver *supra* nota 29 e os requisitos para a destituição de autoridades no Peru. A nova Constituição da Venezuela estipula que um número não inferior a 20% dos eleitores inscritos na correspondente circunscrição poderá solicitar a convocação de um referendo para revogar um mandato (em sua metade). Estabelece-se que, quando igual ou maior número de eleitores que elegeram o funcionário tiverem votado a favor da revogação, sempre que houver participado do referendo um número de eleitores igual ou superior a 25% dos eleitores inscritos, considerar-se-á revogado o mandato (art. 72).

a. 2. Os recursos administrativos

Como apreciávamos, a revogação do mandato é mediada por uma votação condicionada, e inclusive por uma petição que deve ser formulada por um número determinado de cidadãos, na maioria das vezes muito difícil de ser atingido.

Os recursos administrativos são mais acessíveis e mais diretos, já que em geral pretendem potencializar as garantias e os interesses dos particulares em suas relações com a administração, assim como constituir-se em meios de revisão da atuação administrativa. Eles estão destinados a assegurar o procedimento anterior à ação, que os interessados podem fazer valer perante o Poder Judiciário e também derivar na reversão de uma decisão ou de uma política, uma indenização, uma explicação etc.

Em si, foi reconhecida a importância da lei administrativa como uma forma de controle social sobre a administração pública (ver Hill e Gillespie, 1996). Como se pode apreciar no quadro 3, os recursos administrativos disponíveis também costumam ser limitados. Por outro lado, o conhecimento e, portanto, o uso potencial deles não está sempre assegurado na América Latina. Essa conclusão pode derivar-se da constatação de que não existem em todos os países “leis de procedimentos administrativos”, sendo que uma das vantagens é que permitem sistematizar (e, portanto, facilitar o conhecimento) dos deveres da administração para com os particulares em relação aos procedimentos administrativos, assim como os direitos dos cidadão em relação àquela.

Se levarmos em conta que aos pontos fracos nos recursos administrativos se acrescentam déficits no funcionamento dos tribunais, cortes administrativas e agências de investigação especializadas, o panorama não se mostra alentador em relação à disponibilidade desse tipo de recursos para o exercício do direito ao controle social.

a. 3. As ações cidadãs na defesa de interesses públicos

Se aceitamos que “o problema tradicional do Poder Judiciário na região foi não apenas o seu grau de independência, mas o de sua irrelevância em assuntos que digam respeito ao exercício do poder público” (González, 1997:21), é preciso admitir que as denominadas “ações de interesse público” constituem um meio de forçar o Poder Judiciário a se envolver nos assuntos públicos. Isso levando em conta que tais ações constituem mecanismos à disposição da cidadania para submeter um assunto público ou proteger um direito, principalmente perante os órgãos jurisdicionais, e pôr em funcionamento um processo jurisdicional.

Entre as ações de interesse público podemos incluir os mecanismos de

Quadro 3
A disponibilidade de leis de procedimentos administrativos e de recursos administrativos na América Latina

<i>Argentina</i>	Lei nº 19.549 de 27/4/1972: Lei Nacional de Procedimentos Administrativos e Regulamentação de Procedimentos Administrativos (várias modificações).	Estabelece os recursos de reconsideração, hierárquico e de alçada, por meio dos quais podem ser impugnados atos de alcance individual e geral.
<i>Bolívia</i>	Não existe uma consolidação.	
<i>Brasil</i>	Lei nº 9784 de 29/1/1999: regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.	
<i>Chile</i>	Lei nº 19.880 de 22/5/2003: estabelece bases dos procedimentos administrativos que regem os atos dos órgãos da administração do Estado.	
<i>Costa Rica</i>	Lei Geral da Administração Pública de 2/5/1978 (contém um livro “Do Procedimento Administrativo”).	Estabelece os recursos de revisão, queixa etc.
<i>Cuba</i>	Não existe uma consolidação (a Lei de Procedimento Civil, Administrativo e Trabalhista, de 19/8/1977, na parte pertinente, refere-se ao procedimento para reclamar por via judicial contra decisões ou atos administrativos).	
<i>Guatemala</i>	Lei do Contencioso Administrativo, Decreto nº 119, de 21/11/1996.	Estabelece vários recursos e o direito de petição.
<i>Honduras</i>	Lei de Procedimento Administrativo, de 28/9/1987.	Reconhece os recursos de apelação, reposição e revisão.
<i>México</i>	Lei Federal de Procedimento Administrativo, de 29/7/1994.	Contempla como único recurso o de revisão.
<i>Nicarágua</i>	Lei de Organização, Competência e Procedimentos do Poder Executivo (Lei nº 290), de 1/6/1998.	Contempla os recursos de revisão e apelação (na via administrativa).
<i>Panamá</i>	Lei nº 38 de 31/7/2000: aprova o Estatuto Orgânico da Procuradoria da Administração, regula o procedimento Administrativo Geral e dita outras disposições especiais.	
<i>Peru</i>	Lei nº 27.444, de 10/4/2001: Lei do Procedimento Administrativo Geral.	Contempla os recursos de reconsideração, apelação e revisão (Decreto Supremo nº 006-67-SC).
<i>Uruguai</i>	Decreto nº 500, “Normas Gerais de Atuação Administrativa na Administração Central”, de 27/9/1991.	Estabelece o recurso de revogação.
<i>Venezuela</i>	Lei Orgânica de Procedimentos Administrativos de 1/7/1981.	Estabelece recursos de reconsideração, de revisão e hierárquico.

proteção de direitos humanos, tais como o *habeas-corpus* — liberdade e segurança pessoal —, o *hábeas-data* e o amparo individual. No entanto, aqui interessam aquelas associadas à proteção de interesses públicos. Nesse sentido, cabe perguntar quais são os instrumentos que permitem aos cidadãos — seja de forma individual ou por meio de organismos sociais — ter acesso à autoridade judicial para exigir a responsabilização da administração pública.

Um recurso-chave é, sem dúvida, o *direito de petição*. Este, no caso do México, consiste na faculdade que qualquer pessoa tem de dirigir-se à autoridade solicitando algo e o dever desta de responder por escrito. Foi destacado que “representa o antecedente jurídico mais importante que possibilita a colaboração da cidadania em diversos âmbitos, destacando sua participação na Controladoria Social” (Vázquez Nava, 1991). Tem sido, igualmente, um dos mais significativos recursos usados pelas observadorias da cidadania na Colômbia. Ele está consagrado na Constituição de 1991 (art. 23) como o direito de apresentar petições às autoridades por motivo de interesse geral ou particular e de obter pronta resolução. Está estabelecido que as autoridades têm 15 dias para responder às petições que se referem a assuntos de interesse geral ou explicar seu atraso e inclui o direito de solicitar informação sobre as ações das autoridades. No México, ao contrário, esses aspectos não são cobertos nem existem prazos impostos às autoridades para responder.

Em qualquer caso, praticamente todos os países onde foi possível acessar a documentação consagram o direito (ou recurso) da petição. Além de México e Colômbia, existe na Bolívia, no Brasil (na defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder), no Chile, na Espanha (direito de petição individual ou coletiva), na Guatemala, no Peru, no Uruguai e na Venezuela.

Em alguns países, no entanto, só na última década do século XX foi regulamentado e tende a ser a única ação de interesse público consagrada. Dos casos analisados, só a Constituição de 1988 do Brasil e a Constituição de 1991 da Colômbia contemplam também a “ação popular” (no primeiro país para anular atos). Esse tipo de recurso é de fundamental importância na medida em que permite aos cidadãos zelar pela proteção dos direitos e interesses coletivos relacionados com o patrimônio, o espaço, a segurança e a saúde públicas, a moral administrativa, o ambiente, a livre concorrência econômica etc. No entanto, mesmo assim concebido, em 1998 esse mecanismo ainda não havia sido regulamentado na Colômbia.

De efeitos similares à ação popular é a *ação de amparo* na Argentina, a qual, tendo por base as reformas constitucionais de 1994, pode ser interposta tanto pelos afetados como por organizações sociais registradas (e pelo Defensor do Povo) “contra qualquer forma de discriminação relativa aos direitos que protegem o meio ambiente, a concorrência, o usuário e o consumidor, assim como

os direitos de incidência coletiva”, além de toda pessoa, contra atos ou omissões de autoridades públicas ou particulares que lesem, restrinjam, alterem ou ameacem direitos e garantias reconhecidas pela Constituição. No entanto, os alcances reais do uso desse recurso por parte das associações que atuam em defesa de direitos de incidência coletiva fica submetida à lei que determinará seus requisitos e formas de organização, a tal ponto que “permanece na incógnita o alcance que o amparo coletivo terá para o fortalecimento das ações de interesse público” (González, 1997:28). O vazio de regulamentação parece ainda persistir.

A ação de amparo também está instituída em nível constitucional na Guatemala (sujeita a uma lei para o seu desenvolvimento), no México, no Brasil (mandado de segurança), na Bolívia, no Peru, na Costa Rica, no Paraguai e na Venezuela. No Chile é denominada “recurso de proteção”, que pode ser interposto por qualquer pessoa física ou jurídica afetada e por entidades coletivas, mesmo quando não tenham personalidade jurídica, mas exclui a proteção dos direitos sociais, com exceção do direito de viver num ambiente livre de contaminação (embora, neste caso, seja exigido que a ação tenha origem arbitrária e ilegal).

Na Colômbia, o principal mecanismo de amparo é a *ação de tutela* consagrada pela Constituição de 1991 e regulamentada pelos Decretos 2591 de 1991 e 306 de 1992, e que tem como propósito solicitar perante os juízes a proteção imediata dos direitos constitucionais fundamentais, quando estes forem atingidos ou ameaçados pela ação ou omissão de qualquer autoridade pública — incluídas as autoridades judiciais. A tutela pode ser interposta tanto pelos prejudicados como pelo Defensor do Povo e pelos *Secretários* municipais. Outro recurso de fundamental importância para o exercício do controle social é a *ação de cumprimento*, cujo propósito é permitir que qualquer pessoa recorra à autoridade judicial para tornar efetivo o cumprimento de uma lei ou ato administrativo.

De acordo com estudos realizados, a tutela veio suprir o vazio de justiça existente (González, 1997:33), e até mesmo a inatividade do Poder Executivo e do Congresso em relação às tarefas críticas para os cidadãos. Em qualquer caso, a importância da disponibilidade desse tipo de ações se faz evidente quando se constata que elas por sua vez atribuem eficácia ao direito de petição. De fato, se uma ação de cumprimento prospera, segue-se a ela uma sentença ordenando à autoridade que não só cumpra seu dever num caso dado, mas também que respeite um direito de petição.

A importância das Ações Cidadãs de Interesse Público (ACIPs) tem sido reconhecida por muitas organizações da sociedade. Algumas — como é o caso da FORJA, no Chile — se propuseram a difundir-las, promover a necessidade de se organizar e apoiar a cidadania envolvida no estabelecimento de estratégias para o levantamento de ACIPs, desde que tais estratégias digam respeito a ações

judiciais, administrativas ou comunicacionais. Existe, portanto, em germinação um reconhecimento social do valor que esse tipo de recurso pode ter para a defesa de interesses coletivos e, particularmente, como instrumento de controle social do aparato estatal.

É claro, nesse sentido, que a apelação ao direito para reclamar direitos é um eixo-chave das ACIPs. Mais ainda que, perante a fragilidade dos organismos de controle do Estado, elas podem constituir-se num instrumento da cidadania, via poder judicial, ou pelo menos num meio para ter acesso ao escândalo público por meio da mídia (ver Smulowitz, 1997:435).

Uma condição necessária para tais efeitos é a consagração jurídica dessas ações — incluída sua regulamentação — em termos tais que efetivamente possam ser exercitadas como direitos cidadãos. A conclusão preliminar a respeito é que essa condição não está sendo plenamente satisfeita na América Latina.

Uma situação similar parece estar sendo colocada em relação a uma condição básica para habilitar a cidadania para o exercício do direito ao controle social *ex ante* sobre a administração pública. Vamos nos referir a ela a seguir.

a.4. As audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão

O desempenho da função de crítica e controle por parte da sociedade sobre a administração pública reclama, como condição, a separação entre as competências políticas que dizem respeito à esfera social e à esfera estatal. A premissa relativa a uma relação somente reguladora (e não constitutiva) da sociedade com a administração pública alude a essa condição, expressando-se na total autonomia política do controle social. Outra condição básica, como temos ressaltado, para o exercício do controle social é a recuperação de um modelo de formação das políticas e decisões públicas que seja discursivo. Essa premissa, referida à possibilidade de uma interação política racionalizada comunicativamente, junto com o pluralismo na representação social, dá uma direção precisa à constituição de arenas públicas de mediação entre a esfera estatal e a esfera social, tornando por sua vez possível que o controle social se concentre não só nos resultados da ação administrativa, mas também na formação das decisões (ver Cunill, 1998).

Existem múltiplas experiências na América Latina que tendem para a criação de órgãos de participação cidadã, assim como uma rica tradição jurídica sobre o assunto. No entanto, a maioria das instâncias está circunscrita ao âmbito local. Por sua parte, aquelas instituídas no âmbito nacional em geral têm por propósito articular aspectos das políticas públicas (sobretudo econômicas e sociais) e portanto costumam traduzir-se na co-responsabilização nos processos de formação das políticas e decisões governamentais, assim como na exclusão de amplos seto-

res sociais. As modalidades de controle social *ex ante* da administração pública que admitem a possibilidade da deliberação pública, em condições de real autonomia, e que consagram a igualdade e o pluralismo político da participação da cidadania, costumam ser contingentes a conjunturas políticas e, portanto, vulneráveis.

A consagração jurídica de arenas públicas de deliberação é, portanto, fundamental. As audiências públicas e a exposição pública dos anteprojetos de atos administrativos gerais, fundamentadas legalmente, criam uma oportunidade para a constituição de tais arenas públicas.

Possivelmente a Colômbia apresente os maiores avanços nessa área. A Constituição de 1991 estabelece que as entidades administrativas devem informar publicamente os projetos de decisão que afetem todos ou alguns grupos e ouvir previamente sua opinião. Em 1999 foi editado, por sua vez, um decreto (nº 1122 de 26 de junho) que estabelece para uma série de casos a obrigação de publicar, com antecedência não inferior a 15 dias da data de sua expedição, todos os projetos de regulamentação que pretendam ser adotados por meio de ato administrativo de caráter geral, estabelece a data limite para o recebimento das observações, sugestões ou propostas alternativas e determina que só vencido o prazo poderão ser expedidas tal regulamentação com uma motivação que mostre razões para sua aceitação ou recusa.

Por outro lado, uma lei de dezembro de 1998 (nº 489) consagra a possibilidade das audiências públicas (art. 33) para discutir aspectos relacionados com a formulação, execução ou avaliação de políticas e programas a cargo das entidades públicas. A lei deixa a critério da administração decidir sobre a conveniência e oportunidade de tal convocação. No entanto, também dispõe que as comunidades e as organizações poderão solicitar a realização de audiências públicas, embora sem que a solicitação ou as conclusões das audiências tenham caráter vinculante para a administração. Em todo caso, a lei assinala que esta deverá explicar a tais organizações as razões da decisão adotada.

As audiências públicas também têm sido consagradas na Argentina, convocadas pela máxima autoridade de uma série de organismos a fim de difundir os resultados da sua gestão³¹, e recentemente (2003) foram regulamenta-

³¹ No âmbito da Lei nº 24.629 e com a finalidade de melhorar o desempenho do Setor Público Nacional, o Decreto nº 928/96, de 8/8/96, estabelece um conjunto de itens de aplicação mandatária para um conjunto de organismos com alta significação social e econômica. Entre tais itens contemplam-se: plano estratégico; estado de resultados e memória anual que contenha os principais indicadores de desempenho operacional; e audiência pública, convocada pela autoridade máxima de cada organismo para divulgar os resultados da gestão (ver Argentina. Secretaria da Função Pública, 1998).

das para o Poder Executivo. O referido decreto (nº 1172/2003) também contém o Regulamento Geral para a Elaboração Participativa de Normas, que habilita um espaço institucional para a intervenção dos cidadãos de forma prévia à tomada de decisões por parte da administração, através de opiniões e propostas referentes a projetos de normas administrativas e projetos de lei para serem apresentados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Além disso, a Lei Nacional de Procedimentos Administrativos dispõe que as iniciativas correspondentes a atos administrativos de caráter geral “poderão ser submetidas à informação pública quando sua natureza assim o justifique. Do mesmo modo, poderá ser requerido o parecer de pessoas ou entidades alheias à administração, até mesmo das que ostentem a representação de interesses setoriais” (Título IX. 107). Uma disposição muito similar está estabelecida na Lei Geral da Administração Pública da Costa Rica. No entanto, em ambos os casos (diferentemente da Colômbia), a exposição pública dos anteprojetos de decisões gerais fica submetida à discricionariedade das autoridades administrativas. Por outra parte, no Brasil, a Lei nº 101 de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, consagra as audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em todo caso, ambos os instrumentos, em contrapartida, têm amplo uso no âmbito extra-regional³². O desequilíbrio é ainda mais evidente em relação à condição *sine qua non* do controle social: a informação, não obstante os avanços alcançados na última década.

³² Só para nos referirmos à Península Ibérica, em Portugal o Código de Procedimento Administrativo, de 31 de janeiro de 1996 (Decreto lei nº 6/96), contém uma série de disposições relativas à audiência dos interessados antes de ser tomada a decisão final (art. 100 a 103). Fica excetuado caso a decisão seja urgente e em outros casos. Também é atribuída legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou intervir nele aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos e às associações que os defendam, assim como aos titulares de interesses difusos e às associações dedicadas à sua defesa (art. 52 e 53). Na Espanha, a Lei de Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum (Lei nº 30/92 de 26 de novembro), em seu artigo 84, se refere ao “trâmite de audiência”. Dispõe que, instruídos os procedimentos [que têm de ser seguidos para a realização da atividade jurídica da Administração], e imediatamente antes de redigir a proposta de resolução, serão disponibilizados manifestamente aos interessados, salvo no que afete os pressupostos de exceção do direito de acesso a arquivos e registros administrativos. Assinala-se que os interessados, num prazo estabelecido, podem alegar e apresentar os documentos e as justificativas que julguem pertinentes. Por outro lado, o artigo 86 é dedicado à “informação pública”, destacando que o órgão ao qual corresponda a resolução do procedimento, quando a natureza deste o exigir, poderá acordar um período de informação pública.

b. A informação sobre os atos administrativos e suas razões: a condição básica do escrutínio público e da deliberação pública

Se existe algum consenso é de que, se não há informação, nenhum dos outros mecanismos pode realmente operar. No extremo, poder-se-ia impedir não só a institucionalização do controle social, mas até mesmo a consagração de recursos como os mencionados até agora, mas ainda assim haveria a possibilidade do controle social, se é que está assegurada a do escrutínio público. Este é o que cria condições para a formação democrática da opinião pública e, se ela existe, também a sociedade pode — seja apelando para os meios de comunicação ou para as mobilizações — exercer pressão social sobre a administração pública, mesmo quando não disponha de nenhum outro mecanismo para esse fim.

A respeito cabem duas considerações (ver Manin et al., 1999. 24) i): como cidadãos, nunca conheceremos tudo o que os governantes e seus agentes administrativos conhecem e o mais provável é que tampouco estaremos interessados em conhecer. Na verdade, supõe-se que eles agem como nossos agentes; ii) isso, no entanto, não pode implicar que nossas informações devam depender daquilo que os governos querem que conheçamos. Como é postulado pelos autores em referência, as implicações institucionais são óbvias: “Precisamos de comissões eleitorais independentes, escritórios de contabilidade independentes, órgãos de estatística independentes. Para cunhar uma expressão, precisamos de “órgãos de responsabilização” independentes de outros departamentos do governo e sujeitos a um controle popular direto, por exemplo por meio de eleições”.

No entanto, se nos referimos à administração pública, a criação desse tipo de agência não é suficiente para assegurar sua responsabilização. Portanto, fica ainda em aberto a pergunta sobre os tipos e as formas de informação capazes de habilitar a cidadania para o controle sobre o governo, assim como sobre quais são os desenhos institucionais por meio dos quais se pode operacionalizar a exigência do direito ao escrutínio público.

Uma das respostas que se tende a oferecer atualmente a esse tipo de interrogação enfatizam a revelação dos resultados da atividade administrativa, além de seus processos e seus gastos. Privilegiam, de fato, o conhecimento por parte do público dos objetivos, indicadores de desempenho, padrões dos serviços e órgãos públicos, entre outros.

É evidente que a orientação recente da administração para focalizar a atenção nos resultados provê mecanismos valiosos de informação para a cidadania, tanto como as “cartas de cidadania”. No entanto, são tipos de informação que não dão conta das razões dos atos administrativos, não têm um respaldo jurídico que torne exigível o direito de ter acesso a elas, nem necessariamente pressu-

põem a participação da cidadania na formação das decisões³³. Sendo, além disso, um dos eixos de atenção desta obra, propomos rever outros dois instrumentos de informação: i) a exigência de prestação de contas; e ii) o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública. Ambos, junto com as audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão, se expressam em direitos que podem ser exigidos judicial ou legalmente. Todos eles, além disso, podem ajudar a responder ao teste do “governo aberto” no sentido sugerido por Clark (1996): que o público seja habilitado a conhecer as (autênticas) razões das (reais) políticas e decisões administrativas, que é uma condição *sine qua non* para o exercício da democracia deliberativa na formação das decisões públicas.

b.1. A exigência de prestação de contas

Sem dúvida, a prestação de contas, fundamentada — e portanto obrigatória — legalmente, abre uma oportunidade para que o público possa conhecer as razões das ações e decisões públicas.

Além do caso boliviano (em conexão com a existência dos Comitês de Vigilância, e para o âmbito municipal) e de uma disposição genérica na nova Constituição da Venezuela (“os eleitores e eleitoras têm o direito de que seus representantes prestem contas públicas, transparentes e periódicas sobre sua gestão, de acordo com o programa apresentado”) (artigo 66), conhecemos somente o caso do Peru, onde a exigência da prestação de contas tem um fundamento e uma regulamentação legal, mas circunscrita e de difícil atualização. Ali, a Lei dos Direitos de Participação e Controle Cidadão, promulgada em 1994, reconhece como um direito a exigência de prestação de contas por parte daqueles que ocupam cargos sujeitos a revogação e destituição (ver *supra*, item a.1) em relação à execução do orçamento e ao uso de recursos próprios. Estabelece, além disso, que a autoridade tem um prazo de 60 dias para responder ao ofício interplatatório, devendo publicá-lo junto com sua resposta. Por outra parte, esta-

³³ Por exemplo, é interessante observar que, não obstante as críticas que foram formuladas às Cartas de Cidadania (*Citizen Charter*) tal como foram concebidas originalmente no Reino Unido, na América Latina tende-se a adotar esse mesmo modelo. De fato, no Chile as “Cartas de Serviço” pretendem garantir padrões mínimos de qualidade que tenham o caráter de direitos exigíveis pelos usuários de organismos públicos e estabelecer os mecanismos de queixa e compensação por seu não cumprimento. No entanto, não se prevê a participação dos usuários na sua elaboração. Apenas se recomenda rever anualmente as queixas e sugestões recebidas e fazer uma pesquisa anual junto aos usuários (ver Instrução Presidencial nº 41 de 1/12/1998). Na Argentina, o “Programa Carta Compromisso com o Cidadão” contempla a participação da cidadania (ver Argentina. Secretaria da Função Pública, 1998).

belece (art. 34) que para que se autorize a prestação de contas se requer que, com um máximo de 50 mil assinaturas, ela seja solicitada por pelo menos 20% da população eleitoral com direito a voto na respectiva circunscrição territorial.

Por outro lado, no Chile a obrigatoriedade legal de conta pública anual dos prefeitos, com menção específica dos conteúdos precisos que deverá assinalar, entre outros aspectos, foi estabelecida por uma lei de março de 1999 e circunscrita apenas a um resumo para a cidadania.

b. 2. O direito ao livre acesso dos cidadãos à informação pública

Esse campo é o mais crucial para que os cidadãos possam exercer o direito ao controle social sobre a administração pública, levando em conta que as assimetrias da informação constituem seu principal obstáculo.

Quanto mais especializada for a informação, menores serão as probabilidades de que ela seja acessível pela cidadania concernente. O livre acesso à informação pública, a-lém de facilitar o conhecimento por parte da sociedade das razões das decisões públicas, contribui para que as agências da cidadania, com as competências técnicas necessárias, traduzam a informação especializada. É notável, nesse sentido, o crescimento das organizações sociais ou simplesmente dos grupos de cidadãos cujo propósito é “conquistar” informação sobre as ações, decisões ou gastos da administração e expô-la à opinião pública. Existem observatórios da cidadania que publicam na imprensa questões dirigidas às autoridades com o propósito de propiciar a prestação de contas sobre as políticas públicas (ver Observatório Cidadão da Educação, México), ou os resultados da análise da gestão municipal (ver Laboratório de Observação da Gestão Urbana, LOGU, em Cáli, Colômbia). Existem até ONGs que estão desenvolvendo sistemas para o acompanhamento pela internet das contratações do Estado (ver Transparência na Administração dos Estados, Argentina). Começam a operar, além disso, agrupamentos de ONGs em favor da transparência governamental (ver Fórum Social para a Transparência, na Argentina) e movimentos de associações com esse mesmo propósito (ver Movimento em Defesa da Ética e Eficácia do Fisco Paulista, no Brasil). A Transparência Internacional e o Projeto Responsabilidade Anticorrupção nas Américas constituem, por sua vez, exemplos de ações de amplo alcance de monitoramento efetuado pela sociedade civil, com apoio de agências internacionais. Sem dúvida, no entanto, as diversas agências da cidadania podem incrementar notavelmente sua eficácia se existir a exigência de que as decisões e ações governamentais e das entidades privadas que utilizam recursos públicos sejam transparentes e, portanto, se é instituído o direito da sociedade de ser mais informada sobre os assuntos que lhe dizem respeito.

O direito de ser informado, como destaca Osorio (1998:20), recai na categoria de direitos humanos sociais, que são os que permitem exigir alguma coisa (direitos com liberdade positiva ou com liberdade-capacidade), sem que se possa renunciar a eles (direitos inalienáveis), “portanto, deve existir sempre a disponibilidade de informação para que exista o acesso a ela no momento em que [qualquer indivíduo] julgue oportuno, para que realmente seja uma liberdade-capacidade”.

Essa liberdade-capacidade, que há muito tempo está assegurada juridicamente na Europa e nos Estados Unidos³⁴, começa aceleradamente a ser instrumentada na América Latina³⁵. Com isso, reconhece-se que as decisões sobre a revelação da informação pública devem ser matéria legal, e que o direito de acesso requer um direito de apelação, seja diretamente perante as cortes, seja perante corpos independentes encarregados das audiências de apelação em caso de ser negado o acesso à documentação (ver Clark, 1996:25). Na França, por exemplo, uma lei de 17 de julho de 1978 institui a figura de uma autoridade administrativa independente encarregada de assessorar os administrados no estabelecimento de seus novos direitos. Quanto aos antigos procedimentos administrativos de acesso à informação administrativa, reconhece-se que aí está a maior inovação realizada em 1978: “Estes não concediam aos administrados outras garantias além do recurso ao juiz, isto é, uma garantia que atuava com demora excessiva num setor onde a rapidez da resposta ao administrado é essencial” (Jegouzo, 1994:19). Nesse caso, os poderes da agência procedem fundamentalmente da persuasão e de que seus ditames frequentemente são seguidos pelo juiz administrativo (idem, p. 21). Em Portugal, a lei que regula o acesso aos

³⁴ Na Europa, com a exceção notável da Grã-Bretanha, a liberdade de informação sobre as atividades governamentais tende a estar baseada num modelo legal. No interessante trabalho de Clark (1996), revela-se que os últimos governos conservadores da Grã-Bretanha descartaram o modelo legal do governo aberto, impondo um modelo “gerencial” (managerial model). Sustenta que: “o modelo legal é um projeto político muito mais radical do que a versão administrativa, que procura reduzir o sigilo por meios administrativos e fortalecendo as formas existente de responsabilização parlamentar” (pág. 26). O autor esclarece, no entanto, que existem nesse país também reformas que podem ser atribuídas à influência do modelo legal, que incluem a ata de acesso à informação do governo local de 1985 e outras para a informação sobre saúde, segurança e ambiente.

³⁵ Em 1999, sob a condução da Lic. Maigualida Torres, como suporte a este trabalho, o CLAD estabeleceu contatos em cada um dos países da América Latina e da Península Ibérica para recolher os dados sobre a existência de legislação sobre o particular, assim como sobre procedimentos administrativos. À época, não mais de três países haviam promulgado leis sobre o direito a informação. Em 2006, nove países dispõem de lei que institui o livre acesso dos cidadãos a informação governamental (três com suas respectivas regulamentações) e cinco já reconheceram o tema no âmbito constitucional (ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>).

documentos da administração (Lei nº 65/93 de 26/8/1993) cria a “Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos” (CADA), também como uma entidade pública independente, mas que funciona junto à Assembléia da República. A ela são encaminhadas as reclamações dos cidadãos, cabendo-lhe, além disso, zelar pelo cumprimento das disposições da lei.

Por outro lado, na América Latina, com exceção do notável caso do México que criou em 2002 o Instituto Federal de Acesso à Informação, em geral não se consignam responsabilidades nem sanções diante do não cumprimento dos direitos garantidos pela lei. Apenas a Constituição da Colômbia menciona que os direitos de livre acesso aos documentos públicos e de petição de informações têm o caráter de direitos fundamentais de aplicação imediata, que contempla a obtenção de proteção judicial por meio de mecanismos especiais, particularmente a ação de tutela (ver Osorio, 1998:21). No Chile, por sua vez, a lei (dezembro de 1999) que reconhece esse direito estabelece também um procedimento para fazer valer o direito de apelação perante os tribunais de justiça, assim como as sanções respectivas. No entanto, ambos os casos suscitaram críticas que chamam a atenção sobre a ausência de uma instância eficiente de reclamação do direito à informação.

No quadro 4 está sintetizado o panorama latino-americano segundo os dados obtidos. De qualquer modo, é importante levar em conta que a informação por si só não produz transparência. De fato, o que já nos mostra a experiência acumulada é que as virtualidades da transparência dependem de que seja assumida como um processo complexo, que requer tanto um enfoque abrangente como uma abordagem multifacetada e política³⁶.

Cabe finalizar recorrendo a uma afirmação de Clark (1996:23): “Qualquer projeto para um governo mais aberto é em sua essência político, referente a uma transferência de poder; portanto, requer o desenvolvimento de uma estratégia que obrigue aqueles que detêm a informação oficial a conceder esse poder”. O caminho, nesse sentido, está apenas iniciado na América Latina. Por outro lado, conseguimos cada vez mais políticas para tornar acessíveis certas informações por meio da internet. E embora seja certo que faz falta afirmar a necessidade de completar o direito à transparência dos assuntos públicos como uma verdadeira obrigação para as administrações de pôr em prática políticas espontâneas [ou induzidas] de informação nos setores em que deve ser melhorada a democratização da ação administrativa (Jegouzo, 1994:28), isto não pode substituir o primeiro. Menos ainda se consideramos as enormes brechas sociais no acesso eletrônico que existem na região.

³⁶ Desenvolvemos mais extensamente estas teses em Cunill (2006).

Quadro 4
O livre acesso dos cidadãos à informação administrativa.
A legislação disponível na América Latina em 2006

País	Âmbito constitucional	Âmbito legal		Decreto presidencial
		Lei	Regulamento	
Argentina				Sim
Bolívia		Sim		Sim
Brasil	Sim	Sim		
Chile		Sim		
Colômbia	Sim	Sim	Sim	
Costa Rica	Sim			
Equador	Sim	Sim		
Guatemala	Sim			
México		Sim	Sim	
Nicarágua	Sim			
Panamá		Sim		
Paraguai	Sim			
Peru	Sim	Sim	Sim	
República Dominicana		Sim		
Venezuela	Sim			

Fonte: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control/instrumen2.html>

5. CONCLUSÕES

Atualmente é difícil imaginar uma estratégia que possibilite o incremento da responsabilização da administração pública à margem do protagonismo da sociedade. Situado assim o problema, e com base em algumas especificações conceituais, nos propusemos analisar primeiro a oferta relevante que existe na América Latina voltada para a institucionalização do controle social sobre a

administração pública. Nossa principal conclusão, após o exame de diversos desenhos institucionais e da identificação de seus nós críticos principais, é que as respostas que sejam oferecidas a respeito de quem, com o quê, como e sobre o que habilitar o controle da sociedade podem comprometer sua eficácia e a própria democracia. Em razão disso, embora a criação de órgãos expressos de controle possa dar legitimação institucional ao princípio de que nenhum organismo público (estatal ou não) deve ser subtraído do escrutínio e debate público, a pretensão de institucionalizar o controle social exige considerar as lições que derivam da prática.

Nossa primeira ênfase pretendeu recair na derivação de algumas de tais lições. Uma, a partir do contraste entre modelos orgânicos de alta, média e baixa formalização, é que a especificação a partir do Estado dos sujeitos, das suas atribuições e dos âmbitos sobre os quais é possível exercer o controle social, pode ser altamente problemática. Quanto mais abertos forem os órgãos, maiores serão as probabilidades de que a própria cidadania constitua-se em sujeito direto do controle sobre a administração pública.

Outra lição, de fundamental importância, é que, quando o controle social se institucionaliza por meio de formas orgânicas que fazem depender seus recursos da eficácia do próprio controle estatal, aquele se torna vulnerável, levando em conta que, se o controle estatal é fraco, o controle social também o será.

Tendo em conta a necessidade de romper esse possível círculo vicioso, assim como superar os diversos desvios evidenciados, a principal ênfase que demos foi à identificação das condições mínimas necessárias para habilitar a cidadania para controlar *ex post* e *ex ante* a administração pública, com relativa independência da eficácia do controle estatal.

Assim colocada a questão, uma condição crucial é a existência de meios de ação não só indiretos, mas também diretos, para tornar possível o controle social sobre a administração pública. Nesse sentido, revelam sua importância como recursos da sociedade o poder de veto por meio da revogação de mandato e destituição de autoridades; os recursos administrativos; as ações de cidadania em defesa de interesses públicos, expressas em recursos judiciais que, paralelamente, possam obrigar as instâncias judiciais a ativar seus próprios mecanismos de controle; e as audiências públicas e a exposição pública dos projetos de decisão. Outra condição que não se pode perder de vista é o reconhecimento jurídico do direito à informação sobre os atos administrativos e suas razões, expressa em dois recursos: a exigência da prestação de contas; e, certamente, o direito de livre acesso dos cidadãos à informação pública.

A nosso ver, cada uma dessas condições, e muito especialmente a última, são as que realmente criam o contexto para o escrutínio e a deliberação pública

e tornam possível, caso seja necessária, a pressão social sobre a administração pública, entendendo, por sua vez, que ela não se restringe aos organismos estatais, mas que inclui também as entidades públicas não estatais. A conclusão final, analisando o panorama latino-americano, é de que foi iniciado o caminho de abertura para tais condições. Nesses aspectos está posto, portanto, um desafio crucial para os Estados. Para que tal desafio possa ser enfrentado, a pressão social será fundamental, principalmente se levamos em conta que, tal como destaca Schedler (1999:335), a imposição de restrições sobre o Estado na maioria dos casos é um “jogo de poder” que envolve, portanto, conflitos. Naturalmente, logo existirá outro desafio que recai sobre a sociedade: fazer seus esses recursos e ativá-los toda vez que os interesses públicos estiverem em jogo.

BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA. Secretaria da Função Pública. (1998) “Transparencia y tecnologías de gestión: el caso de Argentina”. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas, CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

BEHN, Robert D. (1998) “The new Public-Management paradigm and the search for democratic accountability”. Mimeo.

BELL Lemus, Gustavo (1999). Discurso do Vice-Presidente da Colômbia, Gustavo Bell Lemus, no lançamento do Programa Presidencial de Luta contra a Corrupção “De frente al país”. In: “Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción”. Santa Fé de Bogotá, Presidência da República. Mimeo.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996a) *Sujetos de la participación popular*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996b) *Manual de instrumentos e procedimientos para el comité de vigilancia*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Ministério de Desenvolvimento Humano. Secretaria Nacional de Participação Popular. (1996c) *Comité de vigilancia*. La Paz, SNPP.

BOLÍVIA. Secretaria Nacional de Participação Popular. Dirección Nacional de Fortalecimiento Comunitario. (1997) *Diagnóstico de situación de organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, asociaciones comunitarias e listado de organizaciones funcionales*. La Paz, SNPP.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (1999) “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, CUNILL GRAU, Nuria (editores), *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getulio Vargas.

CEVALLOS URUETA, Francisco. (1996) “La contraloría social en programas estatales y municipales: propuesta de modelos exitosos”. *Control Gubernamental*, ano 4, nº 8. Toluca.

CHILE. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo. (1998a) “Acciones para el fortalecimiento de la política gubernamental en materia de transparencia y probidad públicas (período 1994-1997)”. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas: CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

CHILE. Conselho de Auditoria Interna Geral do Governo. (1998b) Una acción para el fortalecimiento de la probidad. In: *El combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. Caracas, CLAD, 1999. (Documentos Reuniones Internacionales; 2).

CLARK, David. (1996) “Open government in Britain: Discourse and Practice”. *Public Money and Management*, vol. 16 nº 1, Oxford.

CUNILL GRAU, Nuria. (1991) “El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social: observaciones preliminares”. Caracas, CLAD. Mimeo.

CUNILL GRAU, Nuria. (1995) “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, nº 4, Caracas, CLAD.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD/Revan.

CUNILL GRAU, Nuria (2006) “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”. In: Francisco Mezones (editor) *Transparencia en la*

Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad. Guatemala, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES - BID.

DAVIS, Glyn. (1996) "Making Sense of Difference? Public Choice, Politicians and Bureaucratic change in America and Australia". In: WELLER Patrick e DAVIS, Glyn (editores), *New Ideas, Better Government*. Brisbane, Centre for Australian Public Sector Management.

DAZA, Victor M. (1998) "Veedurías, de capa caída". *Caja de Herramientas*, Santafé de Bogotá.

DELEON, Linda. (1998) Accountability in a 'Reinvented' Government. *Public Administration*, vol. 76, n° 3, Londres.

DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana. (1998) "Participación ciudadana y control político: la experiencia de la Veeduría a la Elección Presidencial en Colombia". *Revista Javeriana*, ano 66 n° 646, Santa Fé de Bogotá.

DUNN, John. (1999) Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adam, C. STOKES, Susan e MANIN, Bernard (editores) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).

FELDER, Ruth Sara; LÓPEZ, Andrea Magdalena. (1999) "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados: la experiencia argentina". *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n° 14. Caracas, CLAD.

GAGNE, R. L. (1996) "Accountability and Public Administration". *Canadian Public Administration*, vol. 39, n° 2. Toronto.

GARCÍA PAVÓN, Georgina. (1992). "La contraloría social en México". *Revista de Administración Pública*, n° 82. México.

GARCÍA PAVÓN, Georgina. (1994) "La contraloría social y el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía". *Control Gubernamental*, ano 1, n° 4. Toluca.

GATES, Scott; HILL, Jeffrey. (1995) "Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations". *Policy Studies Review*, vol. 14 n° 1-2. Florida.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe. (1997) “Relatoría general proyecto sobre acciones de interés público”. In: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago, Universidad Diego Portales. Escola de Direito.

GREGORY, Robert. (1995) “Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the ‘Public Production Process’”. In: *The State Under Contract*. Jonathan Boston, Bridget Williams Books.

GUZMÁN BOUTIER, Omar. (1998) “Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social”. In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley. 1994-1997*. La Paz, Bolívia. Vice-Ministério da Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal. VPPFM.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo. (1998) “La lucha contra la corrupción en México”. In: *El Combate a la corrupción en Iberoamérica: explorando iniciativas y comparando experiencias*. (Documentos Reuniones Internacionales, 2). Caracas, CLAD, 1999.

HILL, Michael, DESI, Gillespie (1996). “Social Control of Civil Service Systems”. In: BEKKE, Hans A. G. M., PERRY, James L., TOONEN, Theo A. J. (editores), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, Indiana University Press (Public Affairs).

JEGOUZO, Yves. (1994) “El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos”. *Documentación Administrativa*, n° 239. Madri.

LEAZES, Francis J., Jr. (1997) “Public Accountability: is it a Private Responsibility?” Newbury Park, *Administration and Society*, vol 29 n° 4.

LÓPEZ, Andrea Magdalena, coord. (1997) *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización*. Buenos Aires: Instituto Nacional da Administração Pública. Direção Nacional de Estudos e Documentação. Direção de Estudos e Investigações. (Serie II. Estado y Sociedade, 30).

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. (1999) “Elections and Representation”. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard, editores, *Democracy, Accountability and Representation*. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). Cambridge, Cambridge University Press.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1995) *Democratic Governance*. Nova York, The Free Press.

MARTIN, John A. (1997) “Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market”. Public Management Service. Mimeo. Paris, OCDE.

MENDOZA CASTELLANOS, José Arnulfo. (1998) *Veeduría ciudadana para el control de la gestión y la inversión pública*. Santa Fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

MÉXICO. Secretaria da Controladoria Geral da Federação; México. Secretaria de Programação e Orçamento (s.f.). *Lineamientos generales de contraloría social en los Programas de Solidaridad*. México, SECOGEF - SPP.

MÉXICO. Secretaria da Controladoria Geral da Federação. (1989) “La contraloría social en el Programa de Solidaridad”. México, SECOGEF. Mimeo.

MOE, Ronald C. (1994) “The ‘Reinventing Government’ exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences”. *Public Administration Review*, vol 54, nº 2. Washington.

NOZICK, Robert. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. Fondo de Cultura Económica (Original 1974). México.

OCDE. (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. OCDE. Paris.

O’CONNELL, Lenahan; BETZ, Michael; SHEPARD, Jon. (1990) “Social Control and legitimacy: the contribution of accountability mechanisms”. In: *Perspectives on social problems*. MILLER, Gale, HOLSTEIN, James A. editores. Greenwich: Jai Press. (Business, Economics and Management).

O’DONNELL, Guillermo. (1997) “Rendición de cuentas horizontal e nuevas poliarquias”. In: *Nueva Sociedad*, nº 152. Caracas.

O’LOUGHLIN, Michael G. (1990) “What is bureaucratic accountability and how can we measure it?” In: *Administration and Society*, vol. 22, nº 3. Newbury Park.

OSORIO, Hugo. (1998) “La información: un derecho individual de bien público”. In: *Contribuciones*, ano 15, nº 2 (58). Buenos Aires.

PICCIOTTO, Roberto. (1998) “Postscript: the institutional dimension of evaluation”. In: *Evaluation and development: the institutional dimension*.

PICCIOTTO, Roberto e DURÁN, Eduardo Wiesner editores. World Bank Series on Evaluation and Development. New Brunswick, Banco Mundial.

POLIDANO, Charles e HULME, David. (1997) “No magic wands: accountability and governance in developing countries”. In: *Regional Development Dialogue*. Nagoya, vol. 18 n° 2.

PORCEL, Abdón e THÉVOZ, Laurent. (1998) “Asignación, ejecución e rendición de cuentas del POA municipal”. In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolívia. Vice-Ministério da Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal, VPPFM. La Paz.

PRADHAN, Sanjay. (1998) “Democracia y representación”. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 10. Caracas.

PRIOR, David e STEWART John; WALSH, Kieron. (1995) *Citizenchip: rights, community & participation*. London, Pittman Publishing.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) “Democracia y representación”. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas N° 10.

QUIRK, Barry. (1997) “Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers”. In: *Public Administration*. vol. 75, n° 3. Londres.

RANSON, Stewart; STEWART, John D. (1994) *Management for the public domain: enabling the learning society*. Nova York, St. Martin's Press.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia). (1996) “Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social”. Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE. Mimeo.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia); RESTREPO, Botero, DARÍO, Indalecio, MEJÍA, María Isabel e ACEVEDO, Beatriz (1998). “Segundo informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social durante 1997”. Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE. Mimeo.

REDE de Universidades para o Acompanhamento e Monitoramento da Rede de Solidariedade Social (Colômbia); Universidade dos Andes. Centro Interdisciplinar de Estudos Regionais (Colômbia). (1999) "Evaluación y perspectivas de la Red de Solidaridad Social". Santa Fé de Bogotá, REUNIRSE; UNIANDES. CIDER. Mimeo.

RICHARDS, Sue. (1994) "El paradigma del cliente en la gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1. Madri.

ROJAS ORTUSTE, Gonzalo; THÉVOZ, Laurent. (1998) "Presentación general". In: *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*. Bolívia. Vice-Ministério de Participação da Cidadania e Fortalecimento Municipal. La Paz, VPPFM.

SÁNCHEZ FLORES, Alfredo. (1995) "La contraloría social como órgano de control auxiliar en los fondos de inversión estatal". *Control Gubernamental*, Año 3 NI 6. Toluca.

SCHEDLER, Andreas. (1999) "Conceptualizing Accountability". In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (editores). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

SCHMITTER, Philippe C. (1999). "The Limits of Horizontal Accountability". In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER e Marc F. (editores). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

SHAH, Anwar (1998). "Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization". In: *Evaluation and development: the institutional dimension*. PICCIOTTO, Roberto e DURÁN, Eduardo Wiesner (editores). World Bank Series on Evaluation and Development. New Brunswick, Banco Mundial.

SMULOWITZ, Catalina. (1997) "Ciudadanos, derecho y política". In: *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. MORALES, Felipe González, Santiago, Universidade Diego Portales. Escola de Direito.

STEWART, John. (1996) "Innovation in Democratic Practice in Local Government". Bristol, *Policy and Politics*, vol. 24, nº 1.

URIOSTE, Miguel e BALDOMAR, Luis. (1996) “Ley de Participación Popular: seguimiento crítico”. In: *Participación popular: avances y obstáculos*. ROJAS ORTUSTE, Gonzalo, ed. La Paz, Secretaria Nacional de Participação Popular. Unidade de Investigaçao e Análise.

VÁSQUEZ NAVA, María Elena. (1991) “El Estado moderno-contraloría social: interacciones entre sociedad civil y gobierno”. In: *Memoria [del] II Seminario Internacional [de] Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP.

VEEDURÍA Delegada de Participación y Programas Especiales (Colômbia). (1995) “Proyección de las veedurías ciudadanas en el contexto de la ciudad educativa”. Santa Fé de Bogotá. *Revista Misión Local*, ano 4, nº 6.

VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio Enrique. (1999) “A observatoria cidadã na Colombia: em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil”. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, CUNILL GRAU, Nuria (editores). *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getulio Vargas.