

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MAP**

**JOSÉ RENATO TORRES DO NASCIMENTO**

**GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR DA ATIVIDADE DO  
CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO**

**Orientador Acadêmico**

**PROF. Dr. FERNANDO GUILHERME TENÓRIO**  
**PROFESSOR ORIENTADOR**

**RIO DE JANEIRO**  
**2017**

JOSÉ RENATO TORRES DO NASCIMENTO

**GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR DA ATIVIDADE DO  
CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.

Área de Concentração: Administração.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro  
2017

Nascimento, José Renato Torres do

Gestão social como mecanismo auxiliar da atividade do controle externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro / José Renato Torres do nascimento. – 2017.

129 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Eduardo Bittencourt Andrade.

Inclui bibliografia.

1. Transparência na administração pública - Rio de Janeiro (RJ). 2. Prestação de contas. 3. Administração pública - Participação do cidadão. 4. Rio de Janeiro (RJ). Tribunal de Contas. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



**JOSE RENATO TORRES DO NASCIMENTO**

**"GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR DA ATIVIDADE DO CONTROLE  
EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO".**

Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em  
Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 01/11/2017

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Fernando Guilherme Tenorio  
Orientador(a)  
\_\_\_\_\_  
Marco Antonio Carvalho Teixeira  
\_\_\_\_\_  
Lamounier Erthal Villela  
\_\_\_\_\_  
Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley

JOSÉ RENATO TORRES DO NASCIMENTO

**GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR DA ATIVIDADE DO  
CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE  
JANEIRO**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre. Área de  
Concentração: Administração.

E aprovado em    de outubro de 2017  
Pela comissão organizadora

---

Fernando Guilherme Tenório

Escola Brasileira de Administração Pública

---

**Prof. Dr.**

---

**Prof. Dr.**

---

**Prof. Dr.**

Dedico esta dissertação ao meu amado pai Alcir do Nascimento, homem exemplar, grande amigo e parceiro, fonte de inspiração e verdadeiro mestre para ensinar a admirar a beleza da vida. A minha mãe Regina Célia, sempre criativa e dedicada nos mais diversos momentos da minha existência.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por mais essa oportunidade de realização pessoal e profissional.

A minha mulher Nádia Abrahão, pela tolerância e companheirismo, o que me encorajou a continuar, mesmo quando tudo parecia tão distante e difícil na jornada acadêmica. Agradeço, ainda, o amor e carinho com que cuidou dos nossos filhos, o primogênito Renato Sad e João Pedro Abrahão, razões da minha vida.

Ao Professor Doutor Fernando Tenório por ter lançado o desafio e o incentivo à reflexão de que a gestão social não é uma utopia, mas uma realidade de gestão pública na busca da solução das diversas crises institucionais no país.

Aos meus companheiros do curso de mestrado da EBAPE pelo apoio incondicional na caminhada acadêmica.

Ao Presidente, Thiers Vianna Montebello, pela sua visão institucional de qualificação, capacitação e treinamento dos servidores, com o escopo de aprimorar a gestão do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

## **RESUMO**

O Sistema dos Tribunal de Contas enfrenta uma crise institucional, as investigações policiais noticiadas pela mídia já envolveram os ministros do TCU e os conselheiros dos Tribunais de Contas do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Paraíba, Amazonas, Sergipe e Maranhão. As Cortes de Contas são os principais órgãos de controle das contas dos três entes federativos, os fiscais que devem zelar pela correta aplicação da verba pública. Como resposta a sociedade e na tentativa de legitimar a atuação desses órgãos, iniciou-se a discussão acerca da ampliação da transparência em suas decisões, com o objetivo de garantir o procedimento deliberativo na participação direta da população, o que ampliaria o controle externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. A partir daí, discute-se a aplicação da gestão social nos poderes Executivo e Legislativo, como paradigma para auxiliar a atividade desses órgãos de controle externo. Essa dissertação tem o objetivo de analisar a implementação da gestão social, como processo gerencial participativo, em que a decisão do gestor deve estar respaldada na vontade popular. Nesse caso, a Corte de Contas do Município do Rio de Janeiro seria auxiliada pela população, tanto recebendo denúncia das irregularidades na execução das políticas públicas e aplicação orçamentária, como através da participação direta dos cidadãos, no julgamento de questão complexas que envolvam as contas públicas.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas do Município; gestão social e legitimidade.



## **ABSTRACT**

The Court of Auditors System faces an institutional crisis, police investigations reported by the media have already involved TCU ministers and counselors from the Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Paraíba, Amazonas, Sergipe and Maranhão. The Cuts of Accounts are the main organs of control of the accounts of the three federative entities, the fiscals that must watch over the correct application of the public budget. As a response to society and in an attempt to legitimize the performance of these bodies, the discussion began about the increase of transparency in its decisions, with the purpose of guaranteeing the deliberative procedure in the direct participation of the population, which would extend the external control of the Court of Accounts of the Municipality of Rio de Janeiro. From there, the application of social management in the Executive and Legislative branches is discussed, as a paradigm to assist the activity of these external control bodies. This dissertation aims to analyze the implementation of social management, as a participatory management process, in which the decision of the manager must be supported by popular will. In this case, the Court of Accounts of the Municipality of Rio de Janeiro would be assisted by the population, both receiving denunciation of irregularities in the execution of public policies and budget implementation, as well as through the direct participation of citizens, in the complex issue involving the public accounts .

**Keywords:** Local Court of Accounts; Social management and legitimacy.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1	Justificativa	15
1.2	Objetivos	21
1.3	Relevância do tema	21
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>23</b>
2.1	Tipo de Pesquisa	23
2.2	Premissas Básicas	24
2.3	Coleta de Dados	24
2.4	Fase Quantitativa	25
2.5	Fase Qualitativa	25
<b>3</b>	<b>REDISCUTINDO A GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>26</b>
3.1	O homem parentético de Guerreiro Ramos e o paradigma da sociedade multicêntrica	26
3.2	A distinção entre gestão social e gestão estratégica	30
3.3	Cidadania deliberativa	32
3.4	Participação social	33
3.5	A gestão social e as suas duas Espécies	37
3.6	A crise de legitimidade e desconfiança da população	38
<b>4</b>	<b>A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL</b>	<b>41</b>
4.1.	Três modelos de democracia	41
4.2.	A fabricação do consenso pela mídia e o déficit de legitimidade da representação política	47
4.3	O patriotismo constitucional e o resgate da capacidade de coesão coletiva	53
<b>5.</b>	<b>O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: ORIGENS E ATUAÇÃO</b>	<b>63</b>
5.1	A origem dos tribunais de contas	63
5.2	A missão do tribunal de contas	65
5.3	A Lei da Transparência e a nova missão dos tribunais	69
5.4	O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	72
5.5	A Lei de Responsabilidade Fiscal e o TCM-RJ	74
5.6	A Lei da Ficha Limpa e o TCM-RJ	75
5.7	A Lei Anticorrupção e a nova atribuição do Tribunal de Contas	77
<b>6</b>	<b>O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>80</b>
6.1	Controle na perspectiva da <i>accountability</i>	81
<b>7.</b>	<b>MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL CAPAZES DE CONTRIBUIR COM O MODELO DEMOCRACIA DELIBERATIVA DENTRO DO SISTEMA JURÍDICO PÁTRIO</b>	<b>85</b>

<b>7.1. Mecanismos formais de participação popular convocados pelo Poder Legislativo</b>	<b>85</b>
<b>7.2 Mecanismos formais de participação popular convocados pelo Poder Executivo</b>	<b>87</b>
<b>7.3 . Mecanismos informais de participação popular</b>	<b>89</b>
<b>7.4. Estudos de casos com o aprimoramento do modelo de gestão social</b>	<b>94</b>
<b>8. A GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR À ATIVIDADE DO TCM-RJ</b>	<b>99</b>
<b>8.1. O controle social no Tribunal de Contas</b>	<b>104</b>
<b>8.2. O atual estágio do controle social no TCM-RJ</b>	<b>109</b>
<b>8.3. Caminhos para ampliação do controle externo através da gestão social</b>	<b>110</b>
<b>9. ANALISE DE RESULTADOS</b>	<b>114</b>
<b>9. 1 Grupo de Trabalho do Controle Social como estimulador da Participação Social dentro do TCMRJ.</b>	<b>114</b>
<b>9.2 Avaliação da Implantação dos Elemento Práticos de uma Gestão Social</b>	<b>115</b>
<b>10. Conclusão</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>126</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

APL – Arranjo Produtivo Local;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento;

IGE – Inspetorias de controle externo;

CAD – Coordenadoria de Controle e Desenvolvimento;

MPF – Ministério Público Federal;

CGU – Controladoria-Geral da União;

IPLAN – Empresa de informática e planejamento do município do Rio de Janeiro;

ONG – Organização Não Governamental;

OGU – Ouvidoria-Geral da União.

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

TCM – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro;

TCU – Tribunal de Contas da União;

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle;

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;

GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica

## 1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) foi criado na administração do prefeito Júlio Coutinho através da Lei Municipal nº 183/1980. Desde então as atribuições dessa Corte vêm sendo ampliadas, em função das recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além de julgar as contas dos jurisdicionados e das empresas contratadas pela Administração, o TCM-RJ realiza auditorias por iniciativa própria ou a pedido do Legislativo, apontando irregularidades em obras e desrespeito à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As contas dos gestores devem ser aprovadas pelo TCM-RJ, e, se reprovadas, podem ter a sua elegibilidade implicada, segundo a Lei da Ficha Limpa. Os novos critérios indicados pelo TCU ampliam o entendimento do princípio da eficiência, redimensionando a noção de interesse público, privilegiando a participação social e afetando os critérios de julgamento das contas públicas na execução de recursos federais pelos municípios.

A evolução da tecnologia também vem provocando sensíveis alterações no funcionamento do Estado. As instituições públicas passaram a inserir uma quantidade considerável de dados na rede mundial de computadores e a população passou a confiar e contar com esse tipo de informação. Por essas razões, o TCU resolveu estender as atividades de fiscalização dos tribunais de contas para garantir a transparência das contas públicas através de sites da internet.

Cabe ressaltar que a Lei da Transparência visa à publicidade de dados para fomentar a participação social, através dos sites da administração pública. A participação social estaria dentro do ideal de democracia deliberativa, visando diminuir a representação política e ampliar a participação direta da população.

A transparência das instituições é assunto que ganha relevância, sobretudo no corrente ano, quando notícias sobre episódios de corrupção são veiculadas pela mídia envolvendo os tribunais de contas de todo o país. A crítica recai principalmente sobre o privilégio de os conselheiros ocuparem cargos vitalícios, com altos salários e mordomias, o que não tem impedido que troquem de lado, ou seja, em vez de combater, passam a se envolver em desvios de verbas públicas, em especial por meio da cobrança de propina para aprovação de contas irregulares na gestão pública. Nos últimos cinco anos, 12 tribunais de contas foram ou são

alvos de investigações de combate à corrupção da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (MPF).<sup>1</sup>

Nas recentes investigações da polícia já foram envolvidos ministros do TCU e conselheiros dos TCs do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Paraíba, Amazonas, Sergipe e Maranhão. As Cortes de Contas são os principais órgãos de controle das contas dos três entes federativos, fiscais que devem zelar pela correta aplicação da verba pública.<sup>2</sup>

Os relatos sobre corrupção nos tribunais de contas têm deixado autoridades e especialistas perplexos devido aos recentes e numerosos eventos. Em alguns casos, os conselheiros estariam cobrando pagamento periódico de propina para não atrapalhar o cronograma de determinadas obras fiscalizadas pelos tribunais. O não pagamento implicaria interdição das obras, demora no repasse de recursos públicos e prejuízo às empresas que executam os serviços.<sup>3</sup>

O procurador Marinus Eduardo, do Ministério Público do Tribunal de Contas da União, explica: “São necessários procedimentos modernizadores nos tribunais de contas para que se adequem aos novos tempos em termos de fiscalização”. O procurador entende que, para frear a corrupção nesses tribunais, seria importante até mesmo a criação de um órgão de controle externo, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça, instituído para fiscalizar o Judiciário, mas nesse caso para fiscalizar os membros das Cortes de Contas. Hoje os tribunais de contas não sofrem controle de seus atos. Já há, porém, uma proposta de emenda constitucional em tramitação no Congresso para instituir esse controle.<sup>4</sup> Outra questão é que os conselheiros possuem foro especial, ou seja, as investigações contra eles sempre têm foro originário no Superior Tribunal de Justiça (STJ).<sup>5</sup>

Victor Faccioni, ex-presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), reconhece a existência de indícios de corrupção em relação aos conselheiros. Ele afirma que durante a sua gestão na Atricon foi realizado um levantamento

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tribunais-de-contas-viram-novo-alvo-de-combate-a-corrupcao-bfzjmcpv7tyq9sde9iikjm8e>. Acesso em 12/05/2017.

<sup>2</sup> Ibid..

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/2958474/mpf-apresenta-nova-denuncia-contraconselheiros-do-tce-rj>. Acesso em 12/05/2017.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tribunais-de-contas-viram-novo-alvo-de-combate-a-corrupcao-bfzjmcpv7tyq9sde9iikjm8e>. Acesso 13/05/2017;

sobre os conselheiros que estão sendo processados no STJ, porém preferiu não divulgar o balanço.<sup>6</sup>

Segundo Faccioni, os desvios de conduta acontecem em todos os setores públicos, não apenas nos tribunais de contas. Ele assegura que a Atricon quer o esclarecimento de todas as acusações, mas alega que os conselheiros não podem ser afastados dos cargos enquanto não houver condenações com trânsito em julgado.<sup>7</sup>

No Rio de Janeiro foi deflagrada a denominada “Operação Quinto do Ouro”, conduzida pela Polícia Federal e o MPF, com o escopo de apurar o envolvimento de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ) com executivos das empreiteiras Odebrecht e Andrade Gutierrez, que relataram ao MPF pedidos de propina do então presidente do TCE-RJ.<sup>8</sup>

Segundo o ex-presidente afirmou em acordo de delação premiada, as irregularidades ocorreram durante todo o governo de Sérgio Cabral. Na delação o conselheiro reconheceu o seu envolvimento com o ex-governador para a aprovação do edital de reforma do Maracanã. Em outro depoimento, um ex-diretor da Odebrecht corroborou as informações fornecidas pelo presidente afastado, confirmando que, além dos valores pagos ao ex-governador, também acertou o pagamento de R\$ 4 milhões, em quatro parcelas de R\$ 1 milhão, ao conselheiro do TCE-RJ pela aprovação do edital.<sup>9</sup>

Outro episódio foi o pedido de propina pelo relatório sobre o metrô, que teria ocorrido em 2014. Segundo o ex-diretor da Odebrecht, o ex-presidente também pediu propina a três empreiteiras do consórcio: Queiroz Galvão, Odebrecht e Carioca Engenharia. O valor pedido foi de 1% do contrato, o equivalente a R\$ 60 milhões, mas as empresas se negaram a pagar.<sup>10</sup>

Além da cobrança de propinas, os conselheiros são investigados por receberem valores indevidos por contratos do estado com a Fetranspor, a federação que reúne as empresas de ônibus do estado, e por permitirem que o governo estadual utilizasse o fundo do próprio TCE para pagar empresas de alimentação.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/2958474/mpf-apresenta-nova-denuncia-contra-conselheiros-do-tce-rj>. Acesso em 15/05/2017.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/operacao-quinto-do-ouro-nasceu-de-delacao-de-ex-diretor-da-odebrecht.ghtml>. Acesso em 15/05/2017.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

A investigação apurou o envolvimento de seis conselheiros no escândalo de corrupção. Eles foram provisoriamente afastados do exercício de suas funções por decisão do STJ. O ministro Félix Fischer expediu mais de 40 mandados, entre prisões, bloqueios de bens e buscas e apreensões.<sup>12</sup>

Por essas razões tramita no Congresso Nacional, de autoria da deputada federal Alice Portugal (PCdoB-BA), a proposta de emenda constitucional – PEC nº 75/2007, que pretende mexer profundamente na estrutura das Cortes de Contas em todo o país. O objetivo é criar as seguintes regras: a) limita o mandato de ministros e conselheiros, hoje vitalício; b) aumenta a participação de servidores de carreira dos órgãos de fiscalização na composição dos plenários; e ainda c) cria auditorias externas aos tribunais, através de um órgão semelhante ao CNJ, com a missão de fiscalizar os próprios tribunais de contas.

A limitação do mandato dos ministros e conselheiros, conforme prevê a citada PEC, é uma aspiração antiga, e oxigenaria os trabalhos dos tribunais. A avaliação é do professor de Direito Administrativo Romeu Felipe Bacellar Filho, ao mencionar os países da Europa, onde conselheiros e juízes de tribunais superiores possuem mandatos limitados.

Por último, ainda é importante destacar as opiniões mais radicais, que se baseiam na desconstrução da estrutura do Tribunal de Contas – como nos países nórdicos; por exemplo, a Suécia, onde a administração pública contrata várias auditorias privadas, e, para ciência da população, dá publicidade aos relatórios, que, em seguida deverão ser aprovados pelo Legislativo. Em caso de irregularidade, o *ombudsman*, assessor ou assessoria ligada ao Legislativo, pode propor ação em nome do povo. A opção reduz o custo operacional, uma vez que o custo médio de uma auditoria gira em torno de R\$ 1,5 milhão e o custo anual do TCE-RJ chega a R\$ 750 milhões.

São essas as razões que levam Fernando Guilherme Tenório a propor que as fronteiras do controle social passivo devem ser ultrapassadas. É necessário um mergulho qualitativo muito mais profundo, quando compreendemos que esses tribunais precisam se legitimar e resgatar a confiança perante a população. Tal pressuposto nos permite ampliar a compreensão de que a cidadania ativa se estende à participação direta da população no controle das atividades da administração pública, em todos os seus níveis. Esses fatores compõem o rol de elementos enumerados por Tenório para construção do conceito de gestão social, que é um processo gerencial participativo em que a autoridade decisória é compartilhada entre os

---

<sup>12</sup> Ibid.



envolvidos pela ação. No entanto, embora haja indicativos de que a gestão social possa legitimar e resgatar a confiança da população nas decisões dos órgãos públicos, o foco de nossa pesquisa é investigar se ela poderá realmente contribuir para ampliar o controle externo do TCM-RJ.

### 1.1 Justificativa

A reforma da administração implementada no Brasil nos últimos anos, com o objetivo de substituir o modelo burocrático por um modelo gerencial, passou a flexibilizar o excessivo formalismo presente no formato anterior, em detrimento de um processo de fiscalização menos rígido do erário. Nesse sentido, outros paradigmas foram propostos visando ampliar o controle das contas públicas.<sup>13</sup>

O controle tradicional das contas realizado pelo TCM-RJ é uma fiscalização técnica e auxiliar ao controle externo do Legislativo. Ao lado desse sistema está a participação popular, que pode deflagrar um procedimento fiscalizatório no Ministério Público (MP) ou do próprio TCM-RJ.

A Constituição Federal (CF) prevê o Controle Popular no art. 5º, XXXIV (Direito de Petição) e LXIII (Ação Popular), art. 31, §3º (disponibilidade das contas públicas para o contribuinte dentro do prazo de 60 dias) e no art. 74, §2º (denúncia popular ao TCU). Os arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que é dedicada à transparência da gestão fiscal, foram aperfeiçoados pela Lei Complementar nº 131/2009, determinando a transparência das contas públicas por meio eletrônico.<sup>14</sup>

A Lei da Transparência amplia a gestão social das contas públicas ao articular a transparência de dados para a participação popular através dos sites institucionais de empresas públicas e de organizações privadas que recebem dinheiro público.

O TCM-RJ, por meio do Conselho Editorial de sua revista (*TCMRJ*), tem analisado pesquisas que possam ampliar a participação democrática na aprovação das contas e avaliação

---

<sup>13</sup> MARTINS, Mario André Conte; FILGUEIRAS, Marília Carneiro. *Controle Popular das Contas Públicas*: mais que uma possibilidade real, um direito. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 2010. p. 13.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 13-14.

das políticas públicas. No entanto, os artigos enviados para a revista focam na atuação das organizações da sociedade civil e dos conselhos municipais.<sup>15</sup>

Os conselhos são órgãos paritários, compostos por representantes dos setores público e privado. Deliberam sobre a implementação da gestão de políticas públicas e a elaboração do orçamento. Nas contas da saúde, por exemplo, a inexistência desses conselhos impede que o município receba verbas de repasse federal ou oriundas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O mesmo ocorre na assistência social em relação ao repasse das verbas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O Estatuto da Cidade, no art. 42, III (Lei nº 10.257/2001), determina que, em seu plano diretor, o município tenha um sistema de acompanhamento e controle; e a Resolução nº 34/2005 prevê também a criação do Conselho das Cidades.<sup>16</sup>

Embora a importância dos conselhos para a cidadania participativa seja inegável, não é possível dizer que eles têm uma participação significativa na formulação de políticas públicas, o que pode levar à conclusão de que os métodos de construção dessas políticas levam apenas à ratificação do interesse do gestor público.<sup>17</sup>

O Orçamento Participativo (OP) foi criado no Brasil e passou a ser adotado por diversos países europeus. As Nações Unidas (ONU) estimam que mais de 500 cidades no mundo adotem o Orçamento Participativo. Basicamente o OP consiste em rodadas de assembleias, nas quais se decidem as prioridades orçamentárias, o que permite gastos públicos mais condizentes com a vontade popular. Os membros são escolhidos entre os representantes dos idosos, dos adolescentes e dos empresários de cada bairro. A questão é que muitos governos alegam ser inviável submeter todo o orçamento municipal à metodologia do OP, pois alguns assuntos exigem um conhecimento técnico profundo, o que prejudicaria a margem de deliberação.<sup>18</sup>

A viabilidade da ampliação do controle social depende da fiscalização do TCM-RJ, para que, na hipótese da implantação de uma efetiva gestão social na cidade do Rio de Janeiro, fosse possível ampliar a participação direta da população, auxiliando inclusive no

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 15-16.

<sup>16</sup> Ibid., p. 17-18.

<sup>17</sup> Ibid., p. 19-20.

<sup>18</sup> Ibid., p. 20-21.

esclarecimento acerca das contas públicas. Mas não se pode conceber uma participação social sem o esclarecimento da própria população.

Kant foi o primeiro a entender que o uso público da nossa razão deveria estar voltado para difundir o esclarecimento entre os homens.<sup>19</sup> Assim, o filósofo conclui que aquele que se emancipa alcança a sua autonomia, e tem o dever de auxiliar na superação da menoridade dos demais.

O legado da Escola de Frankfurt deixa claro que o comportamento do homem é controlado pelo aparelho econômico, que prevê valores como mercadorias que definem o comportamento das massas. Inúmeras agências de produção e publicidade se esforçam para inculcar nos indivíduos os comportamentos como normais, únicos e naturais, decentes e racionais.<sup>20</sup>

Contudo, a sociedade moderna possui uma superfície ilusória, na qual sobrevivem potências que manipulam a violência. Da mesma forma, o trabalho social do indivíduo está mediado pela economia. Com o burguês libertando os escravos e assalariando o trabalhador, ele aumenta o mercado de consumo, que depois restitui o seu capital aumentado. Isso força a alienação do indivíduo enquanto trabalhador, por meio de processos modernos e refinados de controle.<sup>21</sup>

Nesse ponto, o progresso amaldiçoa o indivíduo, que se esquece de si mesmo, alienando-se ao pensamento do prazer. Com essa alienação, seu trabalho serve como meio de acesso a valores de consumo. Por essa razão, a economia burguesa força a alienação do indivíduo, sem a qual não seria possível a restituição do capital aumentado aos donos dos meios de produção. Através de leis, o estado liberal providencia que as regras do jogo burguês sejam seguidas, pois terá interesse na tributação do lucro excedente dos donos dos meios de produção. Para o pensamento esclarecido, o próprio indivíduo, como sujeito do conhecimento, é suprimido na sua capacidade reflexiva, e o trabalho se torna um suave meio de controle.<sup>22</sup>

Zygmunt Bauman explica que, em termos diferentes, mas correspondentes, poderíamos dizer que uma crítica ao estilo do consumidor veio substituir sua predecessora, a “crítica ao estilo do produtor”, apontada por Adorno e Horkheimer.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: O que é esclarecimento? Petrópolis: Vozes, 1985., p. 104.

<sup>20</sup> ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, p. 35.

<sup>21</sup> Ibid., p. 35-36.

<sup>22</sup> Ibid., p. 37.

<sup>23</sup> BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001., p. 32-33.

A individualização provocada pela cultura de consumo corrói a cidadania, a nossa capacidade de integração coletiva e as possibilidades de construir relações intersubjetivas, representadas pelo entendimento preliminar entre os cidadãos. Na visão liberal, o indivíduo é o pior inimigo do cidadão, e se a individualização anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania, é porque os interesses de determinados indivíduos preenchem o espaço público até o topo, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo mais do discurso público.<sup>24</sup>

Habermas chama a atenção para uma remodelação da esfera pública nessa fase da modernidade. Explica que a publicidade se limitava a anúncios, mas agora afeta a opinião pública ao produzir novidades de forma planejada ou ao se aproveitar de eventos que despertam a atenção, utilizando-se diretamente da psicologia e das técnicas de publicidade gráfica e pictórica (figuras) ligadas aos meios de comunicação de massa, com seus tópicos de interesse humano, mediante uma representação dramática de fatos e estereótipos calculados. As atuais agências publicitárias interferem no entendimento preliminar entre os cidadãos e representam uma reorientação da opinião pública mediante a formação de novas autoridades ou símbolos que terão aceitação, pela inserção de material adequado ou pelo aparelhamento de veículos de comunicação.<sup>25</sup>

Por essas razões, os mecanismos de controle social são poucos eficazes, pois os indivíduos, muitas vezes alienados ou manipulados, não sabem nem compreendem a profundidade de alguns assuntos. Daí a grande dificuldade do TCM-RJ de implantar esses mecanismos.

Jürgen Habermas explica que a participação social em políticas públicas não pode ser uma fachada, pois por trás dessa fachada se escondem os dominadores, que visam garantir os seus interesses.<sup>26</sup>

A cultura política de um país se cristaliza em torno da Constituição em vigor. Toda cultura nacional, à luz da própria história, se amolda em cada caso a um tipo de leitura diferente, tais como soberania do povo e direitos humanos, os quais se corporificam nas constituições. Sobre a base dessa interpretação, um patriotismo constitucional pode ocupar o lugar do nacionalismo original. Portanto, torna-se ainda mais urgente a pergunta: as condições sob as quais se situam as provisões de uma cultura política liberal, baseada no consumo,

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 34.

<sup>25</sup> HABERMAS, 1998, p. 226.

<sup>26</sup> HABERMAS, 2002, p. 134-13.

bastariam para preservar a consciência integrativa de uma nação de cidadão, independentemente de associações com base na noção de etnias e raça de povo?<sup>27</sup>

O patriotismo constitucional surge na Alemanha após a II Guerra Mundial. Nesse contexto, as relações sociais antes construídas com base na identidade étnica, por indivíduos que tomavam suas decisões e se comportavam com base no consenso cultural e racial, substituíram-se pelo patriotismo constitucional. As decisões políticas e sociais passaram a ser realizadas com base no que era instituído pela Constituição, não mais pela opinião dos cidadãos e governantes.

Apesar de Dolf Sternberger ter criado o termo patriotismo constitucional, Habermas foi o grande responsável pela sua expansão. Segundo Habermas, o patriotismo constitucional tem base na identificação do caráter reflexivo formado por conteúdos universais gerados pela ordem normativa, aprovados pela Constituição e visando a direitos humanos e princípios fundamentais do Estado democrático de direito. Habermas destaca o respeito à relação entre o pluralismo cultural e o patriotismo constitucional, pois a cultura da política liberal constitui um denominador comum do patriotismo constitucional, o que provoca sentimento de multiplicidade e de integridade das diferentes formas de vida que coexistem em uma sociedade cultural.<sup>28</sup>

O patriotismo constitucional surge a partir da possibilidade de cidadãos de diversas culturas poderem exercer o direito de participar de forma democrática de decisões políticas e sociais sem distinções individuais. Todos são cidadãos de uma idêntica nação, e isso basta para que a participação social seja legítima frente à Constituição. Segundo Pitkin, uma Constituição é construída processualmente com base na experiência vivida pela população vigente durante um período, e não de forma pontual e unilateral. Assim, esse documento abre as portas para a participação da sociedade nas questões de interesse público na forma de reivindicação e discussão com o Poder Público. Isso permite a incorporação da tomada de decisão política, sendo possível dar um novo significado à relação com a sociedade, o Estado e a administração pública.<sup>29</sup>

O pressuposto libertador contido na ideia de patriotismo constitucional está na forma emancipatória de como as decisões institucionais são legitimadas, pois ele é capaz de induzir aos participantes a reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver a

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 135.

<sup>28</sup> Habermas, apud. TENÓRIO, 2013, p. 2-3.

<sup>29</sup> Ibid. p. 3.

comunicação de modo que todos compartilhem do mesmo ponto de vista e entendam que aquela decisão é razoável e aceitável. O pressuposto da razoabilidade de um ato está no fato de que a deliberação levou em consideração todos os envolvidos, que tiveram igual oportunidade de se expressar no processo de tomada de decisão.<sup>30</sup>

É possível dizer que os princípios de uma Constituição, reconhecidos e estimulados através do patriotismo constitucional, poderão levar a sociedade a exercer uma dinâmica que segue os preceitos da gestão social. Daí a necessidade de o TCM-RJ investir em um sistema de informação que auxilie no esclarecimento dos cidadãos, ampliando a eficácia na margem de deliberação.

Tenório defende que o patriotismo constitucional abre espaço para ampliação da gestão social, pois encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, que é entendida como processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem a sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio de decisão crítica, de apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação, o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social.<sup>31</sup>

Assim, o sucesso para uma gestão social passa pela necessidade de garantir o processo dialógico entre os cidadãos. É necessário que a administração não só tenha o compromisso com a transparência e a credibilidade das informações, mas que também garanta a ética do procedimento dialógico. Para isso é importante criar mecanismos informando à população acerca do conteúdo técnico posto em deliberação. Esse modelo de gestão, se implantado na administração pública, pode ampliar o controle externo do TCM-RJ.

---

<sup>30</sup> Ibid. p. 3-4.

<sup>31</sup> Ibid. p. 4.

## 1.2 Objetivos

### a) Geral

Pesquisar se o conceito de gestão social poderia efetivamente contribuir com a atividade de controle externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

### b) específicos:

- Analisar a possibilidade de rediscutir o princípio da eficiência e do interesse público, com base na participação cidadã;
- Discutir os efeitos da implantação de uma gestão social dentro das decisões plenárias do TCM-RJ;
- Avaliar a viabilidade de discussão das premissas sócio-política-jurídica na administração pública, dentro do conceito de democracia deliberativa de Jürgen Habermas;
- Verificar mecanismo de participação social formais e informais, que permitam a implantação de uma gestão social.
- Implementar o debate da participação social como mecanismo capaz de ampliar o controle externo do TCM-RJ.

## 1.3 Relevância do tema

A grande questão é que, se ao julgar as contas municipais levassem em conta a participação da população nas tomadas de decisões, os conselheiros estariam blindados pelo interesse público. O interesse público primário, o interesse do povo, jamais pode ser superado pelo interesse público secundário, que é o do administrador. Esse entendimento do STJ deve ser levado em consideração, quando o assunto é a ampliação da gestão social na administração pública.

O grande desafio é a convivência do TCM com o novo paradigma colocado para as instituições públicas, através da Lei nº 12.521/2011, que versa sobre transparência de dados. Mas o referido diploma legal é claro ao articular a publicidade dos dados para a gestão participativa da população através dos sites institucionais. Portanto, surge o dever de a gestão

pública transformar em informação a opinião dos usuários da internet, o que poderá orientar as decisões tomadas pelos órgãos públicos. No entanto, a convivência da administração pública com a nova lei é muito recente, e poucos órgãos compreendem a mecânica de uma gestão participativa exigida pelo legislador.

A Lei da Transparência ganha especial relevância na atual crise de legitimidade democrática enfrentada pelo país. Quando a população não consegue entender como validar as decisões da classe política, a representação política, um dos pilares da democracia, perde completamente o sentido.

Nesse paradigma, os conselhos municipais são órgãos que deveriam ampliar a participação social dentro dos municípios, mas se tornaram órgãos meramente ratificatórios das políticas públicas, merecem ser melhor analisados. Seus membros não possuem conhecimento técnico para aprovar determinados tipos de contas, o que, sem auxílio da administração, abre margem para corrupções e imprecisões.

A questão que se levanta é como um modelo de gestão social poderia efetivamente contribuir com a atividade de controle externo do Tribunal de Contas do Município do rio de Janeiro. Essa hipótese levantada será objeto das nossas reflexões e análise qualitativa do modelo de gestão.



## 2 METODOLOGIA

Neste capítulo define o tipo de pesquisa efetuada, bem como as premissas básicas adotadas e as limitações do método, que descrevem a metodologia aplicada e os procedimentos aplicados na fase qualitativa.

### 2.1 Tipo de Pesquisa

Segundo o critério de classificação de pesquisa sugerido pela professora Minayo<sup>32</sup>, pode-se afirmar tratar-se de uma “pesquisa exploratória”, dada a pouca incidência de estudos empíricos ou desenvolvimentos técnicos desta natureza sobre os Tribunais de Contas, até então realizados em todo o País, por tratar-se de um fenômeno contemporâneo e pelo caráter de profundidade e detalhamento, em resposta aos atuais eventos de corrupção noticiados pela mídia.

Diferenciar a Gestão social do Controle Social demanda um estudo profundo e amplo, através do qual se procura conhecer os elementos que de fato ampliariam o controle externo realizados pelas Cortes de Contas, ampliando ainda mais a participação da população, sobre um grande número de aspectos e suas inter-relações.<sup>33</sup>

Para a autora, as questões do tipo “como” e “por que” apresentam natureza mais explanatória, e quando feitas sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle, deveriam ser respondidas através de um estudo de caso.<sup>34</sup>

No capítulo seis, será demonstrado que os mecanismos formais de participação social, que compõem o controle social deixam a desejar, pois são *ex post*, ou seja, apenas analisam resultados após a execução e são acionados, apenas quando reivindicados pelos cidadãos, mediante denúncia ou exercício do direito de ação ao Poder Judiciário.

---

<sup>32</sup> Minayo, Maria Cecília. Pesquisa Social: Teoria e Método e Criatividade. Petrópolis. Vozes, 2004. P. 62.

<sup>33</sup> Ibid. p. 63.

<sup>34</sup> Ibid. p. 64.

Por outro lado, também serão cotejados casos no capítulo seis, que indicam a utilização de mecanismo informais de participação social, como paradigma para construção de uma gestão social, e que podem ampliar a participação dos cidadãos na administração pública *ex priori, ex durante e ex post*.

A análise visa responder como tais mecanismo poderiam ampliar o *accountability* social, hoje realizado timidamente pelo TCM-RJ.

## 2.2 Premissas Básicas

As premissas adotadas neste trabalho têm sustentação na pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e observação dos participantes.

Após a definição do tema e a montagem do plano de trabalho, seguiu-se a fase de pesquisa bibliográfica, onde buscou-se coletar publicações sobre o tema central proposto e demais partes constantes do sumário.

A pesquisa bibliográfica foi realizada pelos livros indicados pelo orientador e demais livros que serviram de complemento para embasamento teórico da atividade do TCM-RJ.

A pesquisa documental foi realizada em todos os registros, meios eletrônicos, arquivos tradicionais, manuais técnicos e publicações do TCMRJ que deram subsídio ao objeto de pesquisa.

A observação do participante, ou observação ativa, refere-se ao convívio direto e real do conhecimento na vida da comunidade objeto de análise, ou em uma determinada situação. O diferenciador para esta atividade é que o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo. Com efeito, muito dos argumentos são o produto de dez anos de convivência, com o ambiente pesquisado.

## 2.3 Coleta de Dados

Para atingir os objetivos e obter resultados condizentes com as expectativas sociais e acadêmicas em relação a uma dissertação de Mestrado, foram utilizados, nesta investigação, os seguintes procedimentos metodológicos para coleta de dados:

A) Pesquisa bibliográfica, com a leitura dos textos de fundamentação filosófico-jurídico-sociológica previstos na Bibliografia Básica, além daqueles indicados pelo orientador e outros que venham a se mostrar úteis ou necessários à medida que a investigação transcorra.

B) Análise dos relatórios do Grupo de Trabalho do Controle Social (GTCS) do TCM-RJ, com a finalidade de avaliar a comunicação entre os setores e o nível de credibilidade das informações geradas por esse processo de informação.

C) Análise de duas decisões plenárias do TCM-RJ, baseadas na denúncia popular, durante o ano de 2017;

Embora se constituam também em fonte bibliográfica, destacamos este item porque os processos de tomada de decisões nos serviram de referencial empírico e prático, com o qual cotejaremos as discussões de caráter teórico, buscando estabelecer as conexões nas práxis social e institucional contemporâneas. Restringiremos, para efeito de amostragem, nossa análise dos relatórios de auditoria e gestão ao ano de 2017, período no qual a GTCS iniciou as suas atividades.

## 2.4 Fase Qualitativa

Observou-se as atividades das Comissão Permanente de Suporte e Assessoramento, que criou o Grupo de Trabalho do Controle Social (GTCS). Desenvolveu-se a coleta de informações através da leitura das atas de reunião desse grupo.

A pesquisa buscou analisar se atividade desse grupo, causou impacto qualitativo nas decisões plenárias do TCM-RJ. O grupo foi criado em 2014, mas os seus trabalhos só iniciaram em 2017.

Nas atas analisadas são narradas apenas as medidas para dar transparência das informações do Tribunal de Contas à sociedade, como por exemplo, criar um sistema para consulta de processo em tempo real e publicações das resoluções e dos atos normativos da Corte de Contas Municipais.

Apesar Deliberação TCM-RJ nº 202/2014 prever a consulta popular no julgamento das contas públicas, não existe nenhum registro de ata ou documento comprovando a utilização de mecanismo de participação social para complementar o controle externo do TCM-RJ.

### 3. REDISCUTINDO A GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A nova gestão parte de perspectiva antropológica do comportamento humano na sociedade moderna, o que afeta diretamente a identidade das instituições e o seu processo de tomada de decisão.

Esse dado antropológico inverte a lógica das instituições privadas, que mediam o seu desempenho através de critérios mercadológicos e agora são forçadas a considerar a opinião dos seus funcionários como elemento qualitativo ao seu desempenho.

Com essas premissas aplicadas à administração pública, surge outra premissa, um novo modelo de democracia, um projeto inacabado chamado pelos estudiosos de democracia deliberativa.

#### 3.1 O homem parentético de Guerreiro Ramos e o paradigma da sociedade multicêntrica

A administração do desenvolvimento, na perspectiva de Guerreiro Ramos, exige uma abordagem antropológica para além do homem organizacional, uma vez que este representa o modelo de homem da sociedade industrial, incompatível, portanto, com uma sociedade multicêntrica. O homem organizacional é representado por duas categorias: o homem operacional, calculista e motivado por recompensas materiais; e o homem reativo ou comportamental, que é aquele que se ajusta ao contexto, conforme suas necessidades individuais. Todavia, essas categorias são, para Ramos, insuficientes para a aplicabilidade dos seus conceitos de administração, de razão humana e de sociedade multicêntrica.<sup>35</sup>

Guerreiro Ramos descreve a existência moderna do homem parentético, um ser autônomo diante dos fatos, que possui uma consciência crítica e valores não concebidos dentro do campo da racionalidade utilitária, como aqueles que existem nos demais modelos. O homem parentético é o reflexo das novas circunstâncias sociais, sejam essas econômicas, políticas ou tecnológicas, de uma sociedade pós-industrial.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> RAMOS, 1981, p. 48.

<sup>36</sup> Ibid., p. 49.

De acordo com o pensador brasileiro, o homem parentético não se empenha em excesso para ser bem-sucedido segundo padrões convencionais, pois tem grande senso de individualidade e uma forte compulsão para encontrar sentido para sua vida. Por outro lado, também não aceita padrões de desempenho sem um senso crítico, embora possa ser um grande realizador quando lhe forem atribuídas tarefas criativas. Ele evita trabalhar apenas com o intuito de fugir à apatia ou à indiferença, pois o comportamento passivo ofende o seu senso de autoestima e autonomia.<sup>37</sup>

O homem parentético vai se empenhar para influenciar o ambiente, para retirar dele tanta satisfação quanto possível. Esse mesmo indivíduo é ambivalente em relação à organização, mas de um modo qualitativo que decorre do seu entendimento de que as organizações têm que ser tratadas de acordo com seus próprios termos relativos, já que são limitadas por sua racionalidade funcional.

Guerreiro Ramos faz uma distinção entre ação comportamental e ação parentética para destacar o reducionismo da teoria organizacional tradicional. Ele considera a ação comportamental como uma forma de conduta oportunista da vida social, de agir pela racionalidade funcional e pelas expectativas utilitaristas. Por sua vez, a ação parentética é própria de um agente (indivíduo, instituição e governo) consciente de suas finalidades intrínsecas; possuidor de uma ética de conduta e de uma razão suprema, capaz de deliberar sobre coisas. Em síntese: a ação parentética coloca a razão e a liberdade no centro da articulação do homem com o mundo.<sup>38</sup>

O homem parentético vive numa sociedade multidimensional, e não numa sociedade unidimensional, focada unicamente no mercado e no lucro. Uma sociedade multidimensional se desenvolve num novo modelo de análise e planejamento de alocação de recursos para além do modelo hegemônico proposto por Adam Smith e seus seguidores. Trata-se de um paradigma para econômico, que ocorre por intermédio da combinação de duas dimensões: orientação individual e comunitária. A orientação está no fato de que esse homem não só aceita mas legitima os processos em que é conclamado a participar democraticamente.

Para Ramos, essas dimensões deveriam levar em consideração os seguintes ambientes sociais: a) economia: um contexto social altamente ordenado, estabelecido para a produção de bens e/ou para a prestação de serviços. No geral, nesse ambiente desenvolvem-se ações com foco na relação de consumo capitalista; os parâmetros são pautados em lucro e/ou na relação

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 50.

<sup>38</sup> Ibid., p. 51.

de custo-benefício; tende-se a assumir grandes dimensões de tamanho; seus membros são detentores de empregos e avaliados com base nesse atributo (ter, e não ser); há informações assimétricas entre os seus membros e o público; b) motim: contexto de caráter coletivo desprovido de normas, cujos membros possuem pouco ou nenhum senso de ordem social. É possível que uma sociedade se torne passível de perturbações pelos motins ao perder, para seus membros, a representatividade e o significado; c) isonomia: contexto social em que os membros são iguais entre si, com presença mínima de normas. Dessa forma, exercem uma situação de equilíbrio entre as prescrições normativas e a atualização pessoal dos membros que compõem o sistema social. As principais características são: busca pela satisfação de cada membro com o mínimo de normas e hierarquias possíveis; basear-se numa relação de reciprocidade (dar-receber-retribuir); suas atividades são promovidas como vocação, não como emprego; sistema de tomada de decisão e de fixação de diretrizes políticas pautadas na igualdade, na participação e na democracia; forte relação de confiança e interpessoal entre os membros; d) isolado: situação na qual o indivíduo está excessivamente comprometido com uma norma que para ele é única. No geral, esse indivíduo considera que o mundo social, como um todo, não tem sentido e forma para si um rígido sistema de crenças, vivendo num mundo totalmente particular; e) anomia: situação em que ocorre o desaparecimento da vida pessoal e social. O indivíduo é desprovido de normas e raízes, sem compromissos com prescrições operacionais; entretanto, para garantir a subsistência, é capaz de, simultaneamente, criar o ambiente social para si mesmo e obedecer às prescrições operacionais de organizações importantes; f) fenonomia: sistema social de caráter esporádico ou mais ou menos estável, iniciado e dirigido por um indivíduo ou por um pequeno grupo e que permite aos seus membros o máximo de opções pessoais e o mínimo de subordinação e prescrições operacionais formais. Tem como características: ambiente propício à liberação da criatividade humana; alto comprometimento com as atividades desempenhadas devido a uma automotivação; embora o resultado das atividades possa ser considerado pelo mercado, os critérios econômicos são incidentais em relação às motivações dos seus membros; e, apesar do interesse na própria singularidade, seu membro tem consciência social.<sup>39</sup>

Fundando-se na concepção da sociedade multidimensional ou multicêntrica, Ramos chega à conclusão de que os modelos alocativos predominantes são baseados numa concepção estreita de recursos e produção, visto que, quando computam a riqueza da nação, registram

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 152.

apenas aquilo que é vendido e comprado mediante transações monetárias e desconsideram o elemento não monetário como um ativo de riqueza. Segundo o autor, um fiel conceito de recurso inclui mais do que aquilo que o mercado se inclina a definir como recurso; por exemplo, as dimensões ecológicas e psíquicas e outros recursos que não são levados em consideração na epistemologia da economia política clássica e neoclássica. Ele ainda prossegue afirmando que

[...] há abundância de recursos e substancial capacidade produtiva que permanecem ociosas, graças à falta de esquema teórico para a organização dessas potencialidades. Do ponto de vista para econômico, os recursos são infinitos e não há limites ao crescimento. (RAMOS, 1989, p. 181).

Guerreiro Ramos lança as bases para a compreensão de que um dos maiores recursos da empresa é sua informação institucional, que agrega valor ao seu produto, quando o seu conhecimento institucional é gerado com base na consciência antropológica do perfil de seus funcionários e na construção do conhecimento com participação de todos os indivíduos. Se abstrairmos os conceitos de Ramos para a administração pública, o homem parentético apresenta inúmeros vetores para construção de uma gestão pública mais qualitativa. Tenório foi capaz de observar que a qualidade do serviço público poderia aumentar se as decisões fossem tomadas com base na participação dos cidadãos.

A atitude parentética guarda grande relação com a gestão social discutida por Tenório<sup>40</sup>, pois aposta na autodeterminação e no entendimento preliminar entre os indivíduos, o que permite que um novo modelo de gestão seja reordenado, sem que haja hierarquia entre os indivíduos. A gestão social exige a atitude parentética dos indivíduos, que devem participar do procedimento de construção das normas e procedimentos, validando as decisões institucionais.

Jürgen Habermas ensina que é possível a reconstrução da estrutura democrática do Estado com base no patriotismo constitucional. O sociólogo alemão explica que o patriotismo constitucional parte do princípio de que todos são iguais quando a condição de nacional é reconhecida pela Constituição, não importando a etnia, origem racial, cultura ou religião. Basta o reconhecimento do indivíduo como nacional para que o gestor compreenda que suas

---

<sup>40</sup> TENÓRIO, 2006, p. 60.

decisões precisam ser legitimadas por esse cidadão. A atitude parentética pode ser aplicada à gestão social dentro da administração pública, onde os indivíduos dotados de senso autocrítico e criativo aceitam de forma mais eficaz as decisões das quais participaram no processo de construção. Assim, a ação parentética ganha *status* de norma jurídica superior, quando enquadrada no contexto do patriotismo constitucional. Essa noção antropológica trazida por Guerreiro Ramos está agregada às condições do patriotismo constitucional e abre espaço para um novo formato de democracia, com a redução da representação política e ampliação da participação direta. O patriotismo constitucional também pode ser considerado um processo de resgate da confiança da população, no qual os indivíduos passam a entender como razoáveis as decisões geradas por meio desse procedimento discursivo.

A discussão acerca do patriotismo constitucional será retomada no ponto 5.3 desta dissertação, após a discussão sobre a formação da esfera pública e o diálogo hegeliano para o resgate da capacidade de integração coletiva.

### 3.2 A distinção entre gestão social e gestão estratégica

Gestão social é um processo gerencial participativo em que a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos pela a ação. Tenório sugere a compreensão do adjetivo social qualificando o substantivo gestão como um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Esses significados orientam os estudos para as categorias de palavras: Estado-sociedade e capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, bem como cidadania deliberativa como categoria de palavra mediadora entre as demais.<sup>41</sup>

Tenório explica que a sociedade civil é entendida como categoria do espaço social, formado por diferentes organizações de natureza estatal e não econômica, bem como pelos movimentos sociais em contraste com o Estado e o capital. Por sua vez, a expressão capital poderá também ser entendida como mercado, aquele espaço em que os agentes econômicos, setor empresarial privado, atuam conforma a lei da oferta e da procura na produção de bens e serviços. Tenório toma como exemplo os conselhos gestores municipais de saúde, educação,

---

<sup>41</sup> TENÓRIO e KRONENBERGER, 2016, p. 13.



meio ambiente e outros, responsáveis pela criação e discussão das políticas públicas municipais. O pesquisador explica que a importância desses arranjos regionais estaria consolidada, na medida em que todos os conselheiros e, de modo geral, a população estivessem envolvidos em suas discussões e deliberações.<sup>42</sup>

Nessa perspectiva invertem-se os pares de palavras “Estado-sociedade e capital-trabalho” para “sociedade-Estado e trabalho-capital”. Tal alteração visa enfatizar o papel da sociedade civil (da cidadania organizada) e do trabalho (cidadão trabalhador) nessa interação. Por isso a gestão estratégica deve ser distinguida da gestão social, pois a primeira atua conforme as forças do mercado, portanto é um processo de gestão que privilegia a competição, no qual o outro, concorrente, deve ser excluído do lucro. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade em busca da justiça social, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância. Enquanto a gestão estratégica permanece no monólogo da individualidade, a gestão social deve sobressair ao diálogo da coletividade. Quando a discussão é ampliada para as palavras sociedade-capital, reflete os processos de interação que a sociedade civil organizada, muitas vezes representada pelo terceiro setor (organizações não governamentais), desenvolve com o segundo setor (capital), bem como com o primeiro setor (Estado). Com isso, busca-se compreender que, apesar de o capital de uma empresa, por ser de natureza econômica, ter seu desempenho primeiro quantificado pelo lucro, num segundo momento, para que o desempenho venha a ser qualificado, deve investir em prática na área social e ambiental. A definição de gestão social estará apoiada na compreensão desses pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa, que como já foi observado é de categoria intermediadora entre as demais palavras.<sup>43</sup>

O contexto de gestão social descrito por Tenório parece mais adequado para o homem parentético, pois a atitude parentética é muito crítica, mas também criativa. Com efeito, na gestão social de uma instituição, o homem parentético tem espaço para reconstruir e rediscutir as bases do sistema de gestão. O fundamento discursivo da atitude parentética ganha extrema relevância em estruturas democráticas, pois pode ajudar a reconstruir sistemas jurídicos, uma vez que o cidadão participará do processo de tomada de decisão. Esse posicionamento pode implicar na formação de novos costumes jurídicos, que podem acabar positivados.

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 14.

<sup>43</sup> Ibid., p. 14-15.

### 3.3 Cidadania deliberativa

A cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões, sua validade, deve ter origem em processos de discussão orientados pelo princípio da inclusão do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para compreensão da cidadania deliberativa é essencial considerar os conceitos de esfera pública e sociedade civil. O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer tipo de constrangimento, de problemas entre os diálogos do participante do debate. Portanto, é um espaço no qual as pessoas apresentam as suas inquietações por meio de entendimento mútuo.<sup>44</sup>

Diferente de um processo centralizador, autoritário, elaborado desde o gabinete, onde o conhecimento técnico ou os interesses pessoais são os principais argumentos da decisão, a gestão social é uma perspectiva descentralizadora, na qual deve prevalecer o diálogo. A esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções às demandas da sociedade, de uma região, de um bairro, de uma comunidade etc. O importante é garantir que tais propostas possam colaborar com os poderes públicos constituídos, como é caso do Poder Executivo municipal (prefeito ou secretário) e da Câmara dos Vereadores. Em relação ao conceito de sociedade civil, seu fundamento está centrado num conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que se caracterizam por estimular e contribuir para o debate junto à esfera pública, na medida em que está apoiada no cotidiano das pessoas e, portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência da lógica dos poderes públicos e do setor empresarial privado. Nesse caso, o segundo setor, o mercado, participaria da esfera pública. Assim, por exemplo, numa decisão sobre determinada política pública ou que afete o município, ou a comunidade, as relações bilaterais entre o primeiro e o segundo setor ou entre os três setores simultâneos configurariam uma administração pública ampliada, isto é, um processo de gestão social, em que os protagonistas poderiam ser todos os participantes envolvidos, em dado momento.<sup>45</sup>

Portanto, a cidadania deliberativa é constituída pela articulação de cidadãos que questionam a prerrogativa, o privilégio unilateral, parcial, de ação política e poder administrativo da prefeitura (Estado) ou do dinheiro no setor empresarial privado (do capital).

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 16.

<sup>45</sup> Ibid., p. 16-17.

A perspectiva é que uma cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para que se escape dos interesses particulares e se liberte das relações de discriminação e exploração social, tendo seu potencial plenamente desenvolvido, com o voto, um dos principais elementos do processo de participação cidadã, sendo a sua maior referência. Desse modo, o procedimento da cidadania deliberativa, do cidadão ativo, ocorre na esfera pública, nos conselhos municipais, por meio da participação.<sup>46</sup>

### 3.4 Participação social

Participar é um processo em constante transformação, e, em sua essência, uma conquista contínua e muitas vezes prolongada. Não há participação suficiente nem acabada, e a participação não deve ser vista como uma concessão do Poder Público. A participação é um processo de conquista, não somente na ótica dos candidatos e interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas essas figuras pertencem a um lado privilegiado e, tendencialmente, buscam manter e aumentar privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir.<sup>47</sup>

A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais, isto é, dependemos, mesmo que não desejemos, uns dos outros para alcançar nossos objetivos. Por desejo próprio ou não, somos levados a participar de grupos e atividades ao longo da vida. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para atingir objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogos com o Poder Público. Entretanto as relações entre os participantes de uma discussão, de forma geral, são muito afetadas pelo grau de escolaridade entre os membros, e os que detêm maior

---

<sup>46</sup> Ibid., p. 17.

<sup>47</sup> Ibid., p. 17-18.

conhecimento acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório afirma, que em qualquer que seja a relação social, haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção apontando o que é certo e o que é errado; e a discussão dos saberes.<sup>48</sup>

Numa relação social que pretende ser participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser utilizado em apoio às discussões, mas não como orientador principal na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, e não há donos da verdade. Assim, os conhecimentos, mesmo que diferentes, devem ser interpretados. Tenório destaca ainda que, se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, é capaz de produzir conhecimento. Participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Mas participação deve gozar dos seguintes pressupostos: a) consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que vivencia, do contrário é restrita; b) segurança: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão; c) voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação e imposição.<sup>49</sup>

Na discussão da democracia deliberativa parecem haver dois tipos de participação: micro e macro. A micro envolve grupos primários, como família, amigos e vizinhos, pois esse tipo de participação se dá a partir de dois ou mais indivíduos que partilham objetivos e interesses comuns. Esse processo é extremamente importante, pois seu aprendizado pode ser considerado um pré-requisito para participação em nível macro, visto que nele a participação ocorre a partir de grupos secundários: empresas, clubes, associações. Além disso, a participação macro pode ser estendida para grupos terciários: movimentos de classe, partidos políticos, conselhos municipais etc. Essa forma de participação tem essência de contribuição para a sociedade como um todo, visto que interfere, diretamente, na dinâmica histórica. A participação social se dá quando as diferentes camadas da sociedade participam dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro ou macro. Até para que se possa reivindicar, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 18.

<sup>49</sup> Ibid., p.19.

participatório, mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos.<sup>50</sup>

Essa participação tem três modalidades, de acordo com a atividade exercida pelo cidadão no gozo desse direito. A primeira é o cidadão como eleitor, pois é por meio do voto que se pretende o controle do Poder Público pela população. A segunda modalidade é o cidadão como agente de poder, e nessa categoria se inserem todos os cidadãos que ingressam como servidores do Poder Público via concurso ou nomeação, no caso de comissão ou contrato por tempo determinado. A terceira modalidade, que se aproxima do conceito de cidadania deliberativa, se refere ao cidadão como colaborador da gestão de interesses públicos; seria a participação popular desde os mutirões em caso de catástrofes e calamidades até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos de interesse público.<sup>51</sup>

Há dificuldade de se manterem, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em determinada região. Os movimentos sociais tendem a ser mais presentes em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas. Assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação, a implementação e o controle de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar processos participativos. No Brasil, é crescente essa participação da sociedade junto ao Poder Público, fenômeno que veio a ser viabilizado por causa do processo de democratização do país. Percebe-se, assim, que a participação tem estreita ligação com o processo de descentralização, podendo contribuir não só para a democratização do Poder Público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa.<sup>52</sup>

Dessa forma, segundo a professora Maria Helena Castro, a descentralização tem três aspectos importantes: a) necessidade de democratização das relações entre Estado e sociedade civil; b) reestruturação do Estado no sentido das relações internas nos vários níveis das estruturas de poder; c) fiscalização e acompanhamento das ações do Poder Público no sentido de garantir a participação cidadã na esfera pública por meio de mecanismos diversos que precisam ser institucionalizados, para assegurar a continuidade das ações implementadas.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid., p.19-20.

<sup>51</sup> Ibid., p. 20.

<sup>52</sup> Ibid., p. 20-21.

<sup>53</sup> Ibid., p. 21.

Com a descentralização proporcionada pela CF/1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Segundo Silvio Caccia Bava, participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e decisões das políticas públicas. Essa forma de participação da sociedade se dá por meio de conselhos e comissões municipais, nos quais a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Outro aspecto é que a possibilidade de alterar a sociedade, a institucionalidade pública associada às demandas em que se estruturam a sociedade e a esfera pública, representa a possibilidade de ela influenciar as decisões públicas. Com isso, há a necessidade de atualização dos princípios éticos políticos da democracia, de forma que haja o fortalecimento institucional no sentido de colaborar para uma participação da vida social. Essa potencialização pode ser observada, por exemplo, na gestão dos governos municipal, federal e estadual.<sup>54</sup>

Se a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo em melhores condições para negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, a fim de obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade. Dentre as transformações desse processo político mais amplo está a construção de movimentos populares, à medida que esses passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Nesse sentido, no caso de governos locais, já não se observam os movimentos como adversários; nesse momento pode-se dizer que há a legitimação das reivindicações dos movimentos populares, e que elas inscrevem um campo de direitos. Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com o espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências. Dessa forma, as transformações na dinâmica da gestão e o fortalecimento de práticas que tornam legítima as participações do cidadão estão direta ou indiretamente associados à necessidade de tornar mais eficiente a ação governamental. Portanto, o desenvolvimento local com cidadania significa que as pessoas individualmente ou por meio de grupos organizados da sociedade civil, bem como do empresariado local (capital) em interação com o Poder Público municipal (Executivo e Legislativo), decidem sob uma esfera pública, sob determinado conselho municipal, o bem-estar de uma comunidade.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ibid., p. 21-22.

<sup>55</sup> Ibid., p. 22-23.

### 3.5 A gestão social e as suas duas Espécies (controle social e participação social)

A convergência entre os conceitos de esfera pública e gestão social também ocorre entre os conceitos de controle social e gestão social. Colegiados com características de gestão compartilhada e de propostas deliberativas estarão, explicitamente, impulsionando o controle social, uma vez que a interação dos atores promove, entre eles, um monitoramento coletivo. O controle social caracteriza-se por ter origem nos direitos fundamentais, e diversos são os significados para esse tipo de direito: liberdades públicas, direitos do homem, direitos humanos e direitos públicos subjetivos. Vanderlei Siraque explica que são três as gerações de direitos fundamentais, e a primeira geração é a que contribui para a discussão do controle social neste estudo.

Direitos de primeira geração abarcam direitos individuais políticos, cujo escopo é resguardar as liberdades do indivíduo oponíveis ao Estado e instrumentalizar a participação popular. É nesta geração de direitos que se encontram os fundamentos de participação popular, participação cidadã e controle social das atividades do Estado. O controle social é ato realizado de forma individual ou coletiva pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através de diversos instrumentos jurídicos colocados à sua disposição para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. Esse tipo de ato de controle demonstra como a sociedade se posiciona perante as ações originadas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o poder e o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui qualquer obrigação legal de fiscalizar e controlar, mas tem as faculdades garantidas pela Constituição, através dos mecanismos descritos em seu texto (ação popular, denúncia ao tribunal de contas etc.), de adentrar na intimidade da administração pública para fiscalizá-la, com *animus sindicandi*, e submetê-la à soberania popular. O cidadão apresenta apenas o dever cívico e de consciência política e cidadã de fazer o controle, como membro da pólis, mas não tem a obrigação jurídica de fazer o controle social.<sup>56</sup>

O controle social ainda deve ser distinguido da participação popular. Enquanto o controle social ocorreria *ex post*, a participação popular pode ocorrer *ex ante* ou durante os

---

<sup>56</sup> Ibid., p.23-24.

atos da administração pública. Desse modo, a participação popular ocorreria tanto na etapa de planejamento quanto na execução e monitoramento de uma política pública. Também podemos distinguir a participação popular e controle social, das seguintes formas: a) a participação é ativa, ou seja, ocorre a partilha do poder estatal entre as autoridades constituídas e pessoas estranhas ao ente estatal, em diversas etapas, pois representa o direito do cidadão de discutir a elaboração de políticas públicas, de acompanhá-las e fiscalizá-las. Na participação, a população é o elemento fundamental para realização do controle externo da gestão e é ela a determinar o interesse público a ser tutelado; b) o controle social é o direito subjetivo de o particular, seja pessoa física ou pessoa jurídica, pode submeter o poder estatal à fiscalização, mas ele é inerte e o cidadão precisa provocá-lo. Apesar da dicotomia entre controle social e participação social, sob a ótica da gestão social ambas seriam categorias explícitas que poderiam contribuir para um processo decisório deliberativo, justificadas no âmbito de esferas públicas. O reconhecimento da importância da participação social para implementação social está na CF/1988 e foi citada como estratégia no Plano Brasil 2022, cujo objetivo é elaborar estratégias para o desenvolvimento do país.

### 3.6 A crise de legitimidade e desconfiança da população

Aplicando a discussão sobre a democracia representativa, o processo que ocorre por meio do voto *versus* democracia deliberativa, processo que se dá por meio de participação, cabe apontar alguns pensamentos de Pierre Rosanvallon, que explica que, contemporaneamente, atuar de forma contrademocrática não significa ser contra a democracia, mas atuar desconfiando da legitimidade da democracia representativa. A legitimidade seria um ato jurídico apoiado num processo eleitoral. O candidato é eleito pelo voto da maioria e, portanto, está conforme com a lei eleitoral que apoia por ter obtido mais votos do que seus concorrentes. No entanto, a confiança é mais complexa do que a legitimidade, pois constitui uma espécie de instituição invisível, que cumpre ao menos três funções. Em primeiro lugar, produz uma ampliação da qualidade e legitimidade, agregando ao seu caráter estritamente procedimental uma dimensão moral. A confiança tem também um papel temporal, pois: a) permite pressupor o caráter de continuidade no tempo da legitimidade ampliada; e b) é um legitimador institucional, permitindo poupar todo um conjunto de



mecanismos de verificação de prova. Esta dissociação entre a legitimidade e a confiança tem constituído um problema central na história das democracias. Com efeito, podemos pressupor que o processo democrático, mediante apenas direito do sufrágio exercido por meio do voto, não tem adquirido confiança, motivo pelo qual a cidadania tem procurado exercer o seu próprio controle com o intuito de diminuir a entropia representativa, ou seja, a degradação da relação entre eleitos e eleitores. Com o objetivo de minimizar a entropia representativa, anuncia-se a possibilidade de controle social por meio das três modalidades: vigilância, denúncia e qualificação.<sup>57</sup>

Só haverá controle social efetivo quando a cidadania observar minuciosamente e de forma permanente os atos dos governantes. É uma maneira de intervir politicamente, sem, contudo, participar dos processos de tomada de decisão. As potencialidades dessa vigilância podem se tornar realidade uma vez que a cidadania tenha presença ativa no acompanhamento das ações governamentais. As novas tecnologias da informação, notadamente a internet, facilitam esse tipo de controle social. A denúncia como controle social é bem-sucedida quando a cidadania dá a conhecer, revela, divulga à sociedade aquelas observações adquiridas pela vigilância. Além da internet, por exemplo, outros meios, como as diferentes mídias, desde que não coniventes com os poderes públicos ou com o setor privado da economia, são possíveis à efetivação da denúncia. Finalmente, a qualificação, substancialmente os processos de avaliação, é controle social na medida em que emite opiniões a respeito de atos governamentais de forma documentada e por meio de argumentos técnicos. O objetivo da qualificação é analisar a efetividade de uma gestão. Dada à especificidade dos temas aqui estudados, esfera pública, gestão social e participação cidadã, interessa ampliar a leitura do significado de controle social. Entende-se controle social como um processo possuidor de mecanismos formais (consultivos ou deliberativos) na esfera pública, cujos objetivos são, para além do momento eleitoral, fiscalizar ações governamentais nas mais diversas áreas e de formas distintas e interceder abertamente quanto à formulação e à implementação de políticas públicas.<sup>58</sup>

A confiança e a legitimidade são pressupostos de um processo democrático, em que as decisões são validadas por todos do povo, independentemente de etnias e grupos culturais. Basta que o indivíduo seja constitucionalmente reconhecido como nacional para que possa

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 26-27.

<sup>58</sup> Ibid., p. 28.

participar do processo deliberativo, legitimando o procedimento decisório e validando, portanto, as decisões.

## 4 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E O PATRIOTISMO CONSTITUCIONAL

### 4.1 Três modelos de democracia

#### A) Concepção liberal

Na concepção “liberal” o Estado tem de garantir o interesse da sociedade, e visa ao mínimo possível de intervenção na propriedade privada. O problema nesse sistema é que os interesses privados podem se fortalecer ao ponto de se usar o poder administrativo para fins privados, principalmente pela coerção do mercado. Nas palavras de Habermas:

[...] Imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo leis de mercado. A política, sob essa perspectiva, visa congrega e impo interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos [...]. (HABERMAS, 2002, p. 270).

Com isso, os interesses privados podem influenciar a decisão do Estado, afetando inclusive as relações de trabalho, como, por exemplo, reduzindo interesses dos trabalhadores para maximizar os lucros dos donos dos meios de produção.

Na concepção liberal o indivíduo está autorizado a fazer tudo que não for proibido por lei, e o limite da autoridade estatal é determinada pela extensão dos direitos individuais contra intervenções estatais que excedam a ressalva prevista em lei. Direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um espaço de ação do indivíduo, em cujos limites o protegem contra as coações do Estado. Direitos políticos oferecem aos cidadãos a possibilidade de conferir validade a seus interesses particulares, por meio de votações, formação de corporações parlamentares e composições de governos, afinal transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 271.

## B) Concepção republicana

Segundo a concepção republicana, a política não é uma função mediadora dos interesses dos cidadãos e do Estado, mas responsável por um processo de integração coletiva. Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ética. Ela tenta preservar a vontade da maioria dos integrantes, que agem de forma solidária com os iguais, como cidadãos, ou seja, há uma relação preexistente de pessoas de uma idêntica comunidade, com reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais. No republicanismo vale sempre a regra da maioria, mesmo que implique passar sobre o direito das minorias. Trata-se do utilitarismo prático, que visa maximizar a ideia do bem-estar. Ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também, como terceira fonte de integração social, a solidariedade. O perigo desse sistema é a ditadura da maioria, que nasce da ideia de maximizar o bem-estar. Nela os direitos das minorias são vulneráveis.<sup>60</sup>

Nessa concepção, confere-se significado estratégico tanto à opinião pública de caráter político quanto da maioria privilegiada da sociedade civil, como seu sustentáculo. Mas ocorre um desacoplamento inevitável da comunicação política em direção à econômica e à maioria mais poderosa. Com isso confunde-se a opinião pública com interesses dos poderosos que já penetraram na esfera pública. No republicanismo americano, por exemplo, as famílias mais antigas detêm a maior parte dos números dos delegados eleitorais, sendo determinantes na tomada de decisões daquele país. Assim, os interesses dos mais fortes prevalecem e penetram na esfera pública, em detrimento de minorias, promovendo uma ditadura da maioria sobre os grupos indígenas, imigrantes, negros, homossexuais e outros segmentos da sociedade. Esses interesses acabam retroalimentando a definição de prioridades do poder administrativo.

Segundo Habermas:

De acordo com a concepção republicana, o *status* dos cidadãos são determinados segundo a representação política, participação indireta, que definem a base da comunicação. O processo político tampouco desempenha função mediadora entre estado e sociedade, pois o poder gerado pelos interesses das maiorias dominantes interfere na comunicação, impossibilitando a autodeterminação dos cidadãos. Aqui o Poder estatal se legitima através da liberdade do povo para eleger os seus representantes, o

---

<sup>60</sup> Ibid., p. 270.

que não impede a institucionalização de interesses políticos. A justificação existencial do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos individuais, mas sim na garantia de um processo de formação da opinião e da vontade, no qual a vontade da maioria da população foi confirmada pelos seus representantes. (HABERMAS, 2002, p. 272-273).

Em uma visão republicana, um objetivo da comunidade, o bem comum, consiste substancialmente no sucesso de seu esforço político por definir, estabelecer, tornar efetivo e manter vigente o conjunto de direitos mais adequados às condições e costumes dessa comunidade; por outro lado, a lei maior proporciona as estruturas transcendentais e as limitações de poder necessárias para que o esforço seja plural, a fim de cumprir interesses diversos e conflitivos, ocorrendo da forma mais satisfatória possível. O sacrifício dos interesses de um pequeno grupo pode ser necessário para maximizar a sensação de bem-estar.<sup>61</sup>

Segundo a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade em meio à opinião pública e no Parlamento não obedece às estruturas de processo de mercado, mas às renitentes estruturas de uma comunicação política orientada ao entendimento mútuo. Para a política no sentido de uma práxis de autodeterminação por parte de cidadãos do estado, o paradigma não é o mercado, mas sim a interlocução. Segundo essa visão, há uma diferença estrutural entre o poder comunicativo, que advém da comunicação política na forma de opiniões majoritárias, e o poder administrativo, que deve providenciar o aparato estatal para fazer valer esses interesses majoritários.<sup>62</sup>

### C) Concepção da democracia deliberativa

Habermas explica que a base de uma democracia deliberativa estaria voltada para o estabelecimento da vontade política horizontal, sem hierarquia entre a vontade dos políticos e a do povo, voltada ao entendimento mútuo e ao consenso almejado pela via comunicativa. Tal pressuposto seria tomar como base a autodeterminação por parte dos cidadãos, levando-a em consideração no âmbito do Estado, que passa a aceitar uma base de decisão social autônoma, que independa da estrutura da administração pública, e que impede a manipulação da comunicação pela política e pelo mercado.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 274.

<sup>62</sup> Ibid., p. 275.

<sup>63</sup> Ibid., p. 270-271.

Os conceitos dicotômicos entre a concepção liberal e a republicana certamente não atingem o teor intersubjetivo dos direitos da democracia deliberativa, que exige a consideração recíproca de direitos e deveres iguais, em proporções simétricas de reconhecimento para todos os cidadãos. Na verdade, o projeto republicano não se compatibiliza com o conceito de democracia deliberativa, pois esta última atribui pesos iguais de um lado à integridade do indivíduo e suas liberdades subjetivas, bem como visa proteger a integridade da comunidade, onde os indivíduos reconhecem uns aos outros como seus membros e enquanto indivíduos. A visão republicana não reconhece um projeto que vincule a legitimidade das leis ao procedimento democrático de sua gênese, ou seja, com a participação direta de todos, em que se preserva uma coesão interna entre a autodeterminação do povo e do domínio impessoal das leis.<sup>64</sup>

As diferentes conceituações do papel do cidadão e do direito são expressão de um dissenso das raízes mais profundas sobre a natureza do processo político, que é resolvido numa democracia deliberativa. Trata-se de algo bem diferente da concepção liberal, na qual o processo de formação da vontade e da opinião pública é determinado pela concorrência entre agentes do mercado e grupos políticos, agindo estrategicamente para garantir a manutenção das posições de poder. O êxito nesse processo é medido segundo a concordância dos cidadãos em relação aos programas já prontos e simplesmente ratificados pelo povo, o que se quantifica segundo números de votos.<sup>65</sup>

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por autoentendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral.<sup>66</sup>

O modelo de democracia sugerido por Jürgen Habermas baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados que podem ser racionalmente aceitos pela população.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 273.

<sup>65</sup> Ibid., p. 275.

<sup>66</sup> Ibid., p. 277.

<sup>67</sup> Ibid., p. 277.

Ao comparar os três modelos, o filósofo alemão toma como ponto de partida para a reflexão da gestão social a dimensão política que nos ocupou até o momento: a formação da opinião pública na democracia e a identificação dos processos de formação da vontade política. Os parlamentares não podem tomar decisões alegando somente que são legítimas, porque a sua autoridade resulta de um processo baseado em eleições gerais. Em nossos dias, as decisões dos parlamentares precisam de novos fundamentos.<sup>68</sup>

A teoria do discurso acolhe elementos tanto da teoria liberal quanto da teoria republicana. Ambos os lados se integram no conceito de um procedimento ideal para aconselhamento e tomada de decisões. Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que, sob tais condições, se almejam resultados racionais, justos e honestos. Com isso, a razão se desloca para um elemento prático, considerando os direitos universais do homem, a eticidade concreta de determinada comunidade deve se submeter às regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguística.<sup>69</sup>

Com essas descrições estruturais do processo democrático, fica traçado o itinerário para se chegar a uma conceituação normativa de Estado e de sociedade.<sup>70</sup>

Nos escritos políticos de Hannah Arendt é possível depreender a rota de colisão pela qual se direciona a argumentação republicana da maioria, que penetra na esfera pública se aproveitando de uma população despolitizada e contra a busca de legitimação, na qual muitos partidos representam apenas o interesse do Estado. A democracia deliberativa visa justamente revitalizar antigas estruturas de Estado, com cidadãos que através de um processo educativo passam a ser conscientes e regenerados. Daí torna-se possível pensar numa autoadministração descentralizada da administração pública, na qual a população passa a ser capaz de se reapossar do poder estatal, que até aqui era burocraticamente autônomo.<sup>71</sup>

A teoria do discurso não torna efetiva uma política deliberativa, pois depende de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas institucionaliza os procedimentos que lhe dizem respeito.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 278.

<sup>69</sup> Ibid., p. 278.

<sup>70</sup> Ibid., p. 278.

<sup>71</sup> Ibid., p. 279.

<sup>72</sup> Ibid., p. 280.

Em face disso, a teoria do discurso conta com a intersubjetividade mais avançada, presente em processos de entendimento mútuo que se cumprem, por um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em atividades parlamentares ou através da partição direta da população, em relação à atividade dos gestores. Essas comunicações sem sujeito, internas e externas, formam arenas nas quais pode ocorrer a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para o todo social e sobre matérias carentes de regulamentação.<sup>73</sup>

É importante compreender que a vontade social compõe o fundamento social das opiniões públicas autônomas, distinguindo-se tanto dos sistemas econômicos quanto da ação da administração pública. Dessa compreensão democrática resulta, por via normativa, a exigência de um deslocamento dos pesos que se aplicam a cada um dos elementos na relação dos três setores dessa esfera pública: o primeiro, que é o Poder Público; o segundo, que está representado pelo setor privado; e o terceiro representado pela sociedade civil.<sup>74</sup>

Essa concepção tem consequências para a compreensão de legitimação e soberania popular.<sup>75</sup> Com a teoria do discurso, novamente entra em cena outra noção dos procedimentos e pressupostos comunicacionais da formação democrática da opinião e da vontade, que funcionam como importantes escoadouros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei. Racionalização significa apenas a legitimação do procedimento, mas com a validação do próprio poder e a garantia de que as decisões serão seguidas. O poder administrativamente disponível deve ser retroalimentado através da formação democrática da opinião e da vontade que não apenas exerça posteriormente o controle do exercício do poder político, mas que também o programe e o reorganize. A opinião pública transformada em poder comunicativo, segundo procedimentos democráticos, não pode “dominar”, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais.<sup>76</sup>

O conceito de discurso na democracia, por outro lado, corresponde à imagem de uma sociedade descentralizada, que na verdade se diferencia e se autonomiza com a opinião pública, um cenário propício à constatação, identificação e tratamento de problemas pertinentes à sociedade como um todo.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 280-281.

<sup>74</sup> Ibid., p. 281.

<sup>75</sup> Ibid., p. 281.

<sup>76</sup> Ibid., p. 282.

<sup>77</sup> Ibid., p. 278.



A autocompreensão normativa da política deliberativa exige para a comunidade jurídica um modo de coletivização da consciência social; esse processo de coletivização passa por um processo educativo como um todo, que acaba afetando o sistema político constituído.<sup>78</sup>

Também em sua autocompreensão, a política deliberativa continua sendo elemento constitutivo de uma sociedade complexa como todo. Nesse sentido, a leitura da democracia, segundo a teoria do discurso, vincula-se a uma abordagem distanciada, próxima à das ciências sociais, e para a qual o sistema político não é nem o topo nem o centro da sociedade, mas um sistema de ação ao lado de outros. Como a política consiste em uma espécie de lastro reserva na solução de problemas que ameaçam a integração, ela certamente tem de poder se comunicar por meio do direito com todos os demais campos de ação legitimamente ordenados, seja qual for a maneira com que se estruturam ou direcionem.<sup>79</sup>

A política deliberativa, realizada em conformidade com os procedimentos convencionais da formação institucionalizada da opinião e da vontade ou informalmente, nas redes da opinião pública, mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado. Justamente os processos comunicativos de cunho político que passam pelo filtro deliberativo dependem de recursos do universo vital da cultura política libertadora, de uma socialização política esclarecida e, sobretudo, das iniciativas de associações formadoras de opinião, recursos que se formam de maneira espontânea ou que, em todo caso, só podem ser atingidos com grande dificuldade, caso o caminho escolhido para se tentar alcançá-los seja o do direcionamento político.<sup>80</sup>

O modelo de construção de uma democracia deliberativa é o que mais se aproxima da perspectiva de construção da gestão social nos órgãos públicos.

#### 4.2 A fabricação do consenso pela mídia e o déficit de legitimidade da representação política

Habermas analisa a reestruturação da esfera pública a partir da evolução da imprensa, na qual, pela comercialização, os conceitos de mercadoria e o público se confundem. A independência das instituições de imprensa é assegurada mediante

---

<sup>78</sup> Ibid., p. 283-284.

<sup>79</sup> Ibid., p. 284.

<sup>80</sup> Ibid., p. 284.

garantias políticas, que passam a integrar a esfera pública. A imprensa, originária do sistema correspondências, na primeira fase do capitalismo, organizou-se em pequenas empresas artesanais, que se limitavam à coleta e à organização da difusão de notícias (imprensa de informação), e em que o editor visava apenas ao lucro. Posteriormente, a imprensa de informação evoluiu, diante de um novo momento político, para imprensa de formação de opinião, como meio de luta política e partidária. Internamente foi incorporada a figura do redator como responsável técnico, transformando o editor num vendedor de novas notícias e comerciante da opinião pública.<sup>81</sup>

Essa mudança decorreu na autonomização da redação no continente europeu. Nesse momento, priorizou-se o lucro e a rentabilidade, e o impulso do negócio, inicialmente pedagógico, tornou-se cada vez mais político. Mas então, com o estabelecimento do Estado burguês de direito e a legalização de uma esfera pública politicamente ativa, surgiram as regulamentações da imprensa, que degradaram a imprensa de opinião – o que, por sua vez, já não ocorre com a imprensa de informação, que, apesar de censurada, foi autorizada a continuar transmitindo os acontecimentos. Foi nesse ínterim que os editores perceberam que podiam se aproveitar das lacunas da informação transmitida e continuar formando opinião.<sup>82</sup>

Em outra fase, o jornal assume o caráter de empreendimento que produz espaço para anúncios como uma mercadoria que se torna vendável através da parte reservada à redação. Empresas jornalísticas privadas passam a ser organizadas como sociedades anônimas e reestruturam-se comercialmente visando apenas ao lucro, subordinando-se à economia de mercado e contrastando com as empresas manufatureiras dos velhos editores, em que o lucro diante da motivação política era apenas uma possibilidade.<sup>83</sup>

Com o tempo ocorreram mudanças, no sentido de que, por um lado, desenvolveram-se máquinas mais velozes para impressão e o sistema de informação revolucionou-se com o telégrafo; e, por outro, a subordinação da empresa jornalística à economia de mercado fez com que diversos interesses individuais passassem a influenciá-la, de forma que tornou-se um veículo de promoção de interesses privados dominantes na esfera pública.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> HABERMAS, 1984, p. 213-214.

<sup>82</sup> Ibid., p. 215.

<sup>83</sup> Ibid., p. 216.

<sup>84</sup> Ibid., p. 217-218.

À medida que essas mudanças ocorrem, é alterada a relação entre o editor e a redação, pela especialização técnica da atividade redacional, de literária para uma atividade mais jornalística, com autonomia reduzida. A importância do conteúdo, o material selecionado, é talento individual do editor. A autonomia redacional é cerceada visando aos fins políticos assumidos pelo editor, que agora passa a mitigar as próprias leis que regulam o mercado, causando reorganização interna da empresa jornalística. Tais mudanças possibilitaram tendências gerais a concentração, centralização e cartelização econômico da imprensa, que, alavancada pelo surgimento de novas tecnologias de difusão de notícias, torna jornais de regiões rurais e jornais locais dependentes, como redes afiliadas, provocando a unificação das cadeias de jornais – o que ocorreu também através da unificação da tecnológica e do fenômeno da sincronização redacional.<sup>85</sup>

Portanto, inverteu-se a base originária da imprensa, protegida em razão da liberdade do modelo liberal original de esfera pública. Gradativamente, a imprensa foi cada vez mais reinserida na esfera privada, sendo compreendida como mais um meio de intercâmbio de mercadorias, de forma que quanto maior sua eficácia jornalístico-publicitária, mais vulnerável ela se torna à pressão de determinados interesses privados, principalmente após a liberação dos trustes das grandes empresas de comunicação. À medida que a esfera pública foi tomada pela publicidade comercial, essas esferas confundiram-se em meio à propaganda, de forma que pessoas privadas passaram imediatamente a atuar enquanto proprietários privados sobre a esfera pública, influenciando interesses privados de outros cidadãos, como se fossem interesses públicos.<sup>86</sup>

A concorrência dos mercados gerou oligopólios, o que tornou necessária a inundação da esfera pública por publicações jornalístico-publicitárias. Nisso, a concorrência imediata quanto aos preços passou a buscar novos mercados, com uma clientela específica. Como consequência, acabou a concorrência de preços e chegou a uma fase em que há uma multiplicidade indiscernível de mercados próprios e marcas de artigos, que pela dificuldade de serem comparados entre si, de acordo com padrões de racionalidade econômica, têm seu valor de troca determinado através da manipulação jornalístico-publicitária. Isso ocorre em razão da psicologia do consumo, que

---

<sup>85</sup> Ibid., p. 219.

<sup>86</sup> Ibid., p. 219-220.

compreende que o consumidor compra e confia no produto do qual detém mais informação.<sup>87</sup>

Os anúncios comerciais nos folhetins se limitavam às mercadorias fora do comércio usual, e a concorrência era realizada oralmente. Depois, já no capitalismo avançado, surge a publicidade comercial como elemento da economia de mercado.<sup>88</sup>

As agências de publicidade, aperfeiçoaram cientificamente, pois com a evolução tecnológica, os aspectos sociológicos, psicológicos e outros imperativos do mercado, passaram a ter relevância para atingir as massas. Daí a razão das grandes empresas adotarem o seu próprio departamento de publicidade. Com a televisão, os comerciais conquistam uma influência preponderante, buscando atingir todas as camadas da sociedade, com base na identificação de um estilo devida para o consumo.<sup>89</sup>

A indústria da publicidade, além de absorver os órgãos publicitários existentes, cria seus próprios jornais, revistas e cadernos. Surge o gênero publicitário das revistas feitas para determinado perfil de clientes, e não só como meio de diversão, mas também, como os programas dos meios de comunicação de massa, mesmo em sua parte não comercial, estimulando o comportamento consumista e fixando o público em determinados modelos.

David Riesman considera ser a essência dos meios de diversão de massa exatamente uma educação do consumidor que já começa na infância e que acompanha incessantemente os adultos: *“hoje, a profissão futura de cada criança é a de consumidor formado”*. A cultura de integração maciçamente difundida leva o seu público à troca de opiniões sobre artigos de consumo, submetendo-o à doce coação do contínuo treinamento para consumo.<sup>90</sup>

No pós-guerra as novas técnicas encontraram difusão geral, inclusive na Europa. A publicidade se limitava a anúncios, mas a opinião pública transcendia o “reclame” através da promoção e da exploração: ela se intrometia no processo da “opinião pública” ao produzir planejadamente novidades ou ao se aproveitar de eventos que despertassem

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 220-221.

<sup>88</sup> Ibid. p. 222.

<sup>89</sup> Ibid., p. 223.

<sup>90</sup> David Riesman, *apud*, Habermas, 1984. Ibid., p. 223-224.

atenção. Utilizando-se diretamente da psicologia e da técnica de publicidade, com fotografias e figuras de expressão, ligadas aos meios de comunicação de massa, com os seus tópicos de interesses focados em valores da vida humana em sociedade, mediante uma representação dramática dos fatos e de estereótipos calculados, a publicidade em nossos dias representa uma reorientação da opinião pública mediante formação de novas autoridades ou símbolos que terão aceitação, ou inserindo material adequado ou aparelhando veículos de comunicação para criá-los.<sup>91</sup>

Da idêntica forma com que a imprensa treina as massas para o consumo, também é capaz de manipular a opinião pública, fabricando o consenso acerca da imagem de um político ou de uma temática política. É importante destacar que não se chegou a formar uma esfera pública economicamente separada da esfera pública política. Uma esfera pública jornalístico-publicitária, com privilégios e que defende interesses privados, esteve desde o começo plenamente amalgamada com interesses políticos. Na mesma época em que, através da propaganda publicitária, penetrava na esfera pública a concorrência horizontal de interesses dos donos de mercadorias entre si, já haviam penetrado os interesses das lutas dos partidos políticos. Na época das revoluções do século passado, fase de antagonismos de classe mais ou menos declarados, a esfera pública foi cindida, de forma que a propaganda comercial assumiu, na práxis das relações públicas, a consciência deste seu caráter político.<sup>92</sup>

A prática das técnicas publicitárias em nível de ação política originou-se nos Estados Unidos, atribuída a Ivy Lee, para defender os interesses políticos da Standard Oil Company e à Pennsylvania Railroad, que, naquela época, viam-se ameaçadas por certas reformas sociais do governo. A estratégia foi fabricar a popularidade de candidatos que pudessem defender os interesses políticos da empresa. Nessa esfera, trabalhar a opinião pública ganhou grande distinção da propaganda por assumir uma esfera pública expressamente política. O objetivo desse serviço de relações públicas era formar uma opinião pública para determinado público de pessoas privadas, e não de consumidores imediatos. A estratégia era permitir que o candidato legitimasse suas intenções comerciais sob o discurso do “bem comum”. As funções tradicionais da esfera pública são integradas à concorrência de interesses privados organizados.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ibid., p. 226.

<sup>92</sup> Ibid., p. 226-227.

<sup>93</sup> Ibid., p. 227.

Acrescenta-se a multiplicidade de informações e de instruções, que, agregadas pelas agências de relações públicas, emprestam a seu objeto a autoridade de um interesse público, engendrando o consenso junto ao público, em que por uma falsa consciência de que como pessoas privadas, que pensam, contribuam de um modo responsável na formação da opinião pública, sugere-lhes ou exige-lhes assim aceitação de uma pessoa, um produto, através de uma organização ou uma ideia. A disponibilidade despertada nos consumidores agora se volta para o exercício da sua cidadania, no qual o voto do cidadão é mediado através da formação de opinião pelas agências de publicidade.<sup>94</sup>

Por um lado, esse consenso produzido mostra-se uma opinião pública encenada como de interesse público, um imperativo de necessidade à essa aparência. Nisso, assegura o perfil das opiniões e de uma clientela, mobilizando a firma para um ramo e para um sistema de crédito quase-político, como autoridades públicas. Esse consenso aparente difere-se da opinião pública enquanto processo de recíproco interesse geral, que desapareceu como processo de concordância racional de opiniões à medida que interesses privados privilegiados adotaram a autorrepresentação através da publicidade. Embora as relações públicas devam estimular algo como a venda de determinados artigos, seus efeitos vão além; já que a publicidade para produtos específicos passa a ser desenvolvida pelas vias indiretas de um fingido interesse geral, ela não acarreta nem assegura apenas o perfil da marca e uma clientela de consumidores, mas ao mesmo tempo mobiliza a firma para um ramo da economia, e até para todo um sistema de créditos quase político, uma espécie de respeito e credibilidade que só se teria para com autoridades públicas.<sup>95</sup>

Com as transmissões a partir do Parlamento, mediante distorções e deformações dos debates perante a esfera pública, as sessões assumem aspectos midiáticos, como num show.<sup>96</sup>

Nessa mudança de função do Parlamento, a publicidade perde o princípio de crítica para integração forçada das instâncias representativas da sociedade. Cria-se uma esfera pública jurídica, consumidora do show dos processos penais, em vez de criticamente controlarem o exercício da justiça.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 228.

<sup>95</sup> Ibid., p. 228-229.

<sup>96</sup> Ibid., p. 239.

<sup>97</sup> Ibid., p. 240.

A ficção constitucional da opinião pública não pode mais ser identificada no comportamento real do próprio público. Por outro lado, computá-la através de determinadas instituições ou pela conquista de cadeiras por partidos políticos no Parlamento, também não lhe tira o caráter fictício, em função da forma que esse consenso foi engendrado através da população.

Despida de seu caráter racional consensual, a opinião pública passa a ser considerada como produto de um processo de comunicação intrínseco às massas, opinião de massa que não ligada ao princípio do uso público da razão nem à dominação política, mas a interesse privados maiores.<sup>98</sup>

O conflito entre ambas as figuras da publicidade, do qual a esfera pública política está hoje impregnada, precisa ser levado a sério enquanto termômetro de um processo de democratização na sociedade industrial organizada como social-democracia.<sup>99</sup>

Habermas também foi capaz de observar que uma sociedade totalmente individualizada, em que o indivíduo é orientado apenas pelo sucesso próprio, danifica a nossa capacidade de integração coletiva. Os políticos também não são exceção a essa regra, pois são orientados somente pelos próprios interesses e pelos de seus financiadores.

Nesse contexto, não será incomum o cidadão não se sentir representado pelos políticos. Trata-se do produto do nosso processo de democratização mediatizado, no qual a formação da opinião pública não parte do debate reflexivo e racional da construção de um entendimento, mas de um consenso induzido e previamente fabricado pela mídia.

A solução estaria na redução da representação política e ampliação da participação direta da população. Mas, nesse caso, surge a dúvida: o povo poderia ser conclamado a votar sem compreender os papéis institucionais ou sem o conhecimento técnico sobre o assunto a ser deliberado?

#### 4.3 O patriotismo constitucional e o resgate da capacidade de coesão coletiva

No primeiro capítulo dessa tese foi discutido que o trabalho do indivíduo funciona como um meio de dominação, que é mediado pela economia. Alienado pelo trabalho o indivíduo abre mão da sua autonomia. Por outro lado, a alienação do indivíduo traz em sua

---

<sup>98</sup> Ibid., p. 280.

<sup>99</sup> Ibid., p. 281.

base o individualismo por conta da cultura de consumo, que amplia a dependência do indivíduo em relação aos meios de produção.

O individualismo por conta da cultura de consumo é processo corrosivo da nossa capacidade de coesão coletiva, o que torna o indivíduo o pior inimigo de um cidadão. A partir do momento que o indivíduo é treinado para o consumo pelos meios de comunicação, ele se submete a um processo de fabricação do consenso, abrindo mão do auto-entendimento entre os seus compatriotas e da sua própria identidade.

Mas Jürgen Habermas acredita que as sociedades complexas podem reconstruir uma identidade racional de si mesmas, com base em processo de reeducação democrática. O autor lembra que, quando uma sociedade não aprende a construir a sua identidade verdadeira, corre risco de construir o que Hegel chamava de identidade falsa – abrindo espaço para interesses privados e oportunistas, que fabricam uma unidade ou seu tecido vital falso –, já desagregada no seu início, quando é impossível um consenso razoável sobre essas ideias, e a sociedade, portanto, não pode mais continuar se conservando, senão pela violência. Tal fato aconteceu em relação ao ideal da raça pura, ariana, uma identidade falsa sobre a qual era inviável manter a capacidade de integração coletiva da população.<sup>100</sup>

Habermas busca auxílio na psicologia e explica que as pessoas singulares quando afirmam as suas identidades afirmam um “Eu” de si mesmo. Uma identidade do “Eu” se manifesta quando uma pessoa, mesmo quando confrontada com exigências em contradição com suas expectativas, acaba reconhecendo que há elementos culturais e sociais que são comuns a todos os cidadãos e, portanto, aceitáveis. Conflitos acerca da inexistência de uma identidade coletiva surgem da perda de ligações de inserção social e/ou do ingresso inesperado em novas posições e esferas existenciais, como o desemprego, a imigração, a ascensão social, a guerra ou catástrofes. Esses elementos desagregadores representam uma carga tão forte para a personalidade que está se vê na alternativa de quebrar ou iniciar uma nova vida. Nesses casos, a difusão da identidade é uma identidade danificada; por outro lado, também há identidades integradas coercitivamente, nas quais, na verdade, ocorrem uma cisão da identidade anterior, como nos casos da imigração. Esses fenômenos se consolidam como uma doença da psique, que se manifesta quando falta força para produzir e conservar uma identidade do Eu, inclusive nas situações cotidianas da vida. Uma identidade bem-sucedida significa a capacidade de os sujeitos falarem, agirem e permanecerem idênticos, inclusive nas

---

<sup>100</sup> HABERMAS, 1983, p. 77.



mudanças profundas da estrutura da personalidade, com as quais reagem em situações contraditórias. Os sinais de autoidentificação, todavia, devem ser reconhecidos intersubjetivamente a fim de poder ser fundada a identidade de uma pessoa. A unidade simbólica da personalidade, produzida pela autoidentificação, se apoia no fato de estar inserida na realidade de um grupo, que utiliza o mesmo simbolismo da linguagem e possui hábitos culturais parecidos, o que gera a possibilidade de se localizar no mundo através desse grupo. Uma identidade de grupo que vá além das biografias individuais, portanto, é condição para a identidade de pessoa singular.<sup>101</sup>

Habermas explica que as crianças se tornam pessoas apenas quando conseguem se localizar em seu mundo social de vida. Quando a criança incorpora as universalidades simbólicas dos papéis menos fundamentais do seu ambiente familiar e, mais tarde, as normas de ação de grupos mais amplos, a identidade natural acoplada ao seu organismo é substituída por uma identidade constituída por papéis sociais. Contemporaneamente, podemos dizer que essas identidades estão simbolicamente mediatizadas, pois os papéis sociais apoiam-se na estabilidade de expectativas comportamentais mediatizadas, que, através da projeção de um ideal do Eu, terminam por condicionar a própria pessoa. Na construção hegeliana, esse é o estágio de consciência de si, no qual o indivíduo pode se referir a si mesmo através da reflexão, e já o autoriza a formar razão refletida com outro eu, de modo que ambos possam se reconhecer reciprocamente como “Eus”. Essa é a consciência de si generalizada que Hegel chama de Espírito. Com relação à consciência subjetiva, esse espírito possui peculiar objetividade de hábitos de vida e de normas; e é o médium no qual a reflexibilidade do Eu se forma, simultaneamente, com a intersubjetividade do reconhecimento recíproco entre os indivíduos que se reconhecem como iguais. Enquanto o espírito permanecer coeso, através da identidade, ou seja, do espírito de uma família ou de determinado povo, ele também possui a sua identidade particular, daquela família e daquele grupo social, que se conecta à identidade dos membros dos grupos sociais. O que torna possível essa conexão entre famílias e grupos é cultura inerente a essas pessoas, que é formada através de tal espírito, que permanecerá ligada a determinadas tradições, aos papéis ou normas particulares de uma determinada comunidade ou de um povo.<sup>102</sup>

Para Habermas essa identidade convencional, produto de um acordo social, geralmente se rompe durante a fase da adolescência, quando o jovem aprende a importância

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 78-79.

<sup>102</sup> Ibid., p. 79.

dos princípios segundo os quais podemos produzir normas. Esses princípios podem servir para crítica e justificação de norma preexistente, como, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana. Entre elas só podem ser consideradas racionais normas universais, ou seja, que garantam a reciprocidade de direitos e deveres de cada um. No adulto a identidade do Eu se confirma na capacidade de construir uma nova identidade, integrando nelas as identidades superadas e organizando a si mesmo e às próprias interações numa biografia pessoal inconfundível. Essa identidade do Eu torna possível uma autonomização e individualização que, em sua estrutura, já são colocadas ao nível de identidade do papel social.<sup>103</sup>

Nesse ponto, Habermas conecta sua tese à linguagem hegeliana, em que o Eu, parte essencial da construção de uma identidade coletiva, é igual a todos os demais; mas, enquanto indivíduo, é uma célula autônoma, diferente de todos os demais. O reconhecimento do outro indivíduo como igual implica na possibilidade de se construir uma razão refletida, ou seja, a possibilidade de o indivíduo compreender uma moral universalista, com base consensual, que considere como racionais as normas universais, que podem ser defendidas com bons motivos, que a identidade do Eu assegure liberdade e individualização de cada pessoa singular, mesmo no interior de complexos sistemas de papéis sociais, para que possa oferecer processos educativos, numa orientação capaz de obter consenso.<sup>104</sup>

Sabemos que uma identidade do Eu só pode se formar na identidade de um grupo, no espírito de uma sociedade concreta. As normas devem ser justificadas sobre o pressuposto da universalização dos valores e necessidades sociais, e não privilegiando determinados grupos formadores de identidade. A própria identidade dada pela cidadania ou pela nacionalidade deveria ser ampliada até a identidade universal de cidadão do mundo. A própria humanidade é capaz de produzir para si uma identidade coletiva, cujo âmbito poderia formar uma identidade pós-convencional ou pós-nacional do Eu. Foi essa afirmação que levou Hegel a discutir, na “Ideologia Alemã”, o universalismo das ideias discutido por Kant.<sup>105</sup>

Habermas se apoia em pesquisas antropológicas e sociológicas para percorrer a relação de identidade do Eu e do grupo através de quatro estágios da evolução social. Nas sociedades arcaicas a estrutura era representada pelas relações de parentesco, quando surge a imagem mítica (mágica) do mundo. O pensamento mítico constrói um gigantesco jogo de espelhos, no qual a imagem recíproca do homem e a do mundo se refletem até o infinito,

---

<sup>103</sup> Ibid., p. 80-81.

<sup>104</sup> Ibid., p. 81.

<sup>105</sup> Ibid., p. 82.

cindindo-se e recompondo-se continuamente no prisma das relações entre natureza e cultura. A imagem mítica do mundo dá a cada elemento um lugar e sentido, ou seja, organiza papéis sociais, absorvendo inseguranças de uma sociedade que, por causa do baixo estágio do desenvolvimento das suas forças produtivas, não é capaz de controlar o próprio ambiente. No mundo mítico as entidades são consideradas homogêneas: homens são substâncias, tais como pedras, animais e deuses. O grupo tribal não pode ser delimitado em relação aos seus membros singulares ou à natureza. Disso resulta a tentação de comparar a identidade do indivíduo na sociedade arcaica à identidade natural da criança. É o que Hegel chama de identidade imediata (espiritual e meramente natural).<sup>106</sup>

Nas primeiras civilizações (Estados, a monarquia ou cidade), havia apenas uma organização política carente de justificação. Os deuses politeístas assumiam figuras humanas: agiam arbitrariamente, tinham necessidades próprias de um destino abstrato, com autonomia como os homens. O início da dessacralização do ambiente natural é marcado pelo processo da autonomização das instituições políticas com relação à ordem cósmica. São indícios de que os indivíduos não poderiam mais se afastar da accidentalidade de não interpretar ou avaliar as decisões dos deuses, mas tinham que submetê-las ao seu controle. Entre deuses e homens nascem novas formas de agir religioso: oração, sacrifício e adoração. Essas novas formas demonstram que os indivíduos estão emergindo da conexão universal que ordena forças substanciais e desenvolvendo uma identidade própria, na tentativa de controlar o seu ambiente. Aqui a comunidade concreta pode ser distinguida da ordem cósmica e dos indivíduos particulares, sem causar danos à unidade formadora da identidade, de um mundo centrado no político. Por isso Hegel saúda a forma grega madura do politeísmo, a religião na qual se exprime a livre eticidade política. Em Atenas, o indivíduo parece ter formado para si uma identidade política, que lhe permite se sentir unido à pólis de modo não coercitivo. Dessa forma ele diz que o povo grego é mais humano, mesmo enxergando nele a infinita subjetividade do homem e que o direito absoluto que pertence ao indivíduo como tal ainda não se expresse, de modo que, nesse estágio, tem essencialmente lugar a escravidão.<sup>107</sup>

Para Habermas foi o cristianismo que, pela primeira vez, apresentou uma pretensão de validade geral ou universalista. A ideia do Deus uno transcendente, onisciente, perfeitamente justo e piedoso do cristianismo torna possível que se forme uma identidade do Eu liberada de todos os papéis e normas concretas. A ideia de que haja para Deus uma alma

---

<sup>106</sup> Ibid., p. 82-83.

<sup>107</sup> Ibid., p. 83-84.

imortal abre caminho para uma ideia de liberdade, segundo a qual o indivíduo tem um valor infinito, e, assim, esse Eu pode conceber-se como ser plenamente individualizado. O suporte do sistema religioso não é mais Estado e pólis, mas a comunidade dos crentes, a qual pertence potencialmente a todos os homens, e na qual os mandamentos divinos são universais. Essas sociedades possuíam um sistema extremamente desigual de distribuição de poder e riqueza, por isso o sistema político precisa de alta justificação; mas, por outro lado, o potencial universal de justificação é próprio das religiões. Aqui as religiões e os imperativos de conservação do Estado são inconciliáveis, portanto, surge a necessidade de uma conexão contrafactual compreensível. Daí surge uma série de mecanismos de mediação: a) com as religiões monoteístas, surge a possibilidade de uma identidade do Eu não convencional, mas altamente individualizada, pois utilizam as diversas linguagens pagãs para transmitir a sua mensagem de forma adequada aos destinatários em diferentes estágios de desenvolvimento cognitivo espiritual; b) as religiões universais fazem distinção entre os pertencentes à comunidade da fé e os destinatários que se obstinam no paganismo. Com isso é possível justificar mandamentos missionários e delimitar os inimigos externos; c) o dualismo entre transcendência divina e um mundo quase que completamente dessacralizado. Para legitimar o direito em relação à religião foi suficiente dar uma explicação sacralizada do Senhor ou do seu ofício. Por isso, nas civilizações ocidentais a doutrina dos dois reinos foi o fundamento entre a igreja e o governo mundano.<sup>108</sup>

Habermas explica que o ingresso na era moderna traz outro estágio apontado por Hegel, no qual são constatadas as seguintes questões: a) a pretensão de validade através de mandamentos estritamente universalistas e por estruturas do Eu correspondentemente individualizadas ampliou-se com o protestantismo; b) a comunidade dos crentes perde a exclusividade e o caráter institucional, com a disseminação das diversas denominações da Igreja católica. Com isso os princípios da tolerância e liberdade de associação religiosa passam a ser reconhecidos; c) o dualismo tradicional é aplainado<sup>109</sup> com a interpretação radicalmente imanente<sup>110</sup> da mensagem da salvação. Deus conota uma estrutura de comunicação que obriga

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 84-85.

<sup>109</sup> Aplainar: nivelar, igualar, aprimorar e melhorar.

<sup>110</sup> Imanente: A imanência é um conceito religioso e metafísico que defende a existência de um ser supremo e divino (ou força) dentro do mundo físico. Este conceito geralmente contrasta ou coexiste com a ideia de transcendência.

os participantes ao reconhecimento recíproco da sua identidade (todos são iguais perante Deus).<sup>111</sup>

Hegel havia percebido que a consequência desse processo é o fato de que se torna inevitável a cisão de uma identidade do Eu, formado no interior das estruturas universalistas, e a identidade coletiva atinente ao povo e ao Estado. A moderna e autônoma sociedade cinde-se definitivamente em duas partes, aquela totalidade ética em que cada indivíduo tem possibilidade de se ver na infinita independência do outro indivíduo e, ao mesmo tempo, na sua completa unidade com ele.

O filósofo alemão chama a atenção para o fato de que o problema da identidade é o verdadeiro motor da filosofia hegeliana. Trata-se de uma tríplice cisão do Eu moderno, a separação da natureza exterior, a sociedade e a natureza interior. A ciência moderna substitui o terreno deixado livre pelo Deus transcendente, e, com isso, o sistema da fé entra em concorrência com a ciência, iniciando um processo de destruição dos dogmas, que, no final, põe em questão a própria interpretação religiosa da natureza como criação. A separação de uma natureza objetivada cientificamente transforma a concepção que a sociedade tem de si mesma. Com o surgimento de uma economia capitalista de mercado, a sociedade é progressivamente desligada de um sistema cultural e deve agora legitimar-se por si mesma.<sup>112</sup>

A cisão e a unificação de que Hegel trata é conexão social da vida como filosofia capaz de justificar o problema da identidade. Nesse ponto, o monoteísmo do cristianismo foi a última formação de pensamento capaz de fornecer uma interpretação unitária reconhecida por toda a sociedade, mas, quando essa ideia entra em concorrência com a ciência e com a moral profana (valores formados fora da religião), não é mais capaz de satisfazer a tarefa interpretativa sem suscitar problemas. A oposição reside no fato de que o Estado é formado pela organização de uma sociedade classista, cujas desigualdades não podem mais ser justificadas de um ponto de vista universalista. Por outro lado, o princípio organizativo do Estado soberano está em contraposição com princípios universalistas. Para realizar essa tarefa de unificação, a filosofia deve ir além da religião. Isso explica porque Hegel volta sempre ao conceito de eticidade da pólis, pois no politeísmo podia-se fundar a identidade do indivíduo harmonizada com a cidade, baseada na ordem cósmica universal. Para isso a filosofia cria as ideias modernas de liberdade e da completa individualidade das pessoas singulares.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Ibid., p. 85.

<sup>112</sup> Ibid., p. 86-87.

<sup>113</sup> Ibid., p. 87.

A identidade do Eu ou do espírito moderno hegeliano são articuladas por uma força unificadora, que produz as cisões e depois as supera. Hegel tinha presente um modelo de espírito, um Eu, sua capacidade de relacionar-se consigo mesmo, enquanto plenamente individualizado e diferente dos demais, mas, ao mesmo tempo, enquanto EU geral, um Eu autônomo capaz de autorreflexão, mas também de enxergar o outro como igual, como idêntico aos outros. A conservação intersubjetiva da identidade do Eu é a experiência originária dialética; e “Eu” é conceito dialético originário.<sup>114</sup>

Com a ajuda do conceito espírito subjetivo do Eu (personalidade particular), que como igual possui a sua autonomia e direitos, pode ser pensado de modo universalista uma vontade livre, todavia, ser identificada com a particularidade de um determinado espírito do povo de um Estado particular. O espírito objetivo (identidade formada de modo universalista) passa a encontrar fundamento no espírito absoluto (identidade particular do Estado). A unidade de espírito objetivo e espírito absoluto, refletida no aspecto da legitimidade democrática, resolve o problema moderno de identidade e dissolve a tensão entre a identidade formada de modo universalista e a identidade particular do Estado. Hegel alinha todos os fenômenos no processo de mediação do espírito absoluto, de modo que eles iluminam o lugar em que o Eu moderno encontra a própria morada: a estrutura que torna compreensiva a natureza e a história, em sua multiplicidade, a estrutura através da qual o Eu deve criar e manter a própria identidade. Hegel faz o máximo de esforço para preservar a ideia de liberdade, como subjetividade infinita e da perfeita individualidade.<sup>115</sup>

Habermas explica que em Hegel a sociedade moderna teria encontrado a sua identidade racional no Estado constitucional soberano, e cabe à filosofia representar essa identidade como racional. Mas Habermas vê algumas dificuldades ao confrontar a tese de Hegel com as suas experiências contemporâneas. Hegel vê no Estado a vida racional da liberdade autoconsciente, por isso os cidadãos vivem sobre a consciência de que vivem sobre leis racionais, parte efetiva da realidade do Estado. A filosofia do direito permite entender a racionalidade da organização estatal, mas na falta de uma visão filosófica pode também ser substituída pela religião, em sua função legitimadora do Estado.<sup>116</sup>

A questão que se recoloca é saber como a sociedade complexa pode reconstruir a sua representação política e como ela estaria integrada à consciência de que há uma unidade

---

<sup>114</sup> Ibid., p. 87-88.

<sup>115</sup> Ibid., p.88-89.

<sup>116</sup> Ibid., p. 89.

normativa, quando a norma é validada por todos os seus membros. Mas se quisermos discutir sobre uma possibilidade de uma identidade coletiva, antes devemos questionar se é possível substituir a antiga consciência religiosa por uma consciência normativa da população. Hoje no máximo podemos pressupor a identidade coletiva como algo enraizado nas condições culturais. A identidade coletiva não mais se apresenta aos indivíduos como conteúdo de uma tradição, mas como cidadãos de direito. Os próprios indivíduos nutrem a expectativa de se tonarem parte do processo formativo e decisional de uma identidade que deve ainda ser projetada coletivamente, uma identidade na qual todos os membros da sociedade podem se reencontrar e se reconhecer reciprocamente (se respeitar). Para Hegel, uma sociedade organizada deveria projetar uma identidade de si mesma, baseada em elementos culturais e em tradições que identificam o nacional. Mas Habermas ensina que a identidade hegeliana é carente de racionalidade, pois sempre existirão indivíduos que não compartilham do mesmo patriotismo nacional, mas são igualmente cidadãos e possuem expectativas, o que revela a carência da identidade racional.<sup>117</sup>

É por essa razão que a cultura política de um país se cristaliza em torno da Constituição em vigor. Habermas explica que a soberania do povo e os direitos humanos se corporificaram em constituições republicanas. Sobre a base dessa interpretação, um patriotismo constitucional pode ocupar o lugar do nacionalismo original. Esse “patriotismo constitucional” é visto por alguns observadores como demasiado e fraco quando se trata de dar consistência às sociedades complexas. Mas torna-se necessário questionar: as condições sob as quais se situam as provisões de uma cultura política; e se bastaria apenas preservar uma consciência de uma nação com uma cidadania baseada nas noções culturais e raciais de um povo.<sup>118</sup>

O patriotismo constitucional surge na Alemanha após a II Guerra Mundial. Nesse contexto, as relações sociais antes construídas apenas por identidades étnicas se transformam, e as decisões dos indivíduos passam a se estruturar num entendimento baseado no consenso. Com essa mudança de paradigma foi possível incluir todos os grupos sociais, substituindo o patriotismo nacional pelo patriotismo constitucional. As decisões políticas e sociais passaram a ser realizadas com base no que era instituído pela Constituição, não mais pela opinião dos cidadãos e governantes.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ibid., p. 91-92.

<sup>118</sup> Ibid., p. 135.

<sup>119</sup> TENÓRIO, 2013, p. 2.

Habermas foi o grande responsável pela expansão do termo patriotismo constitucional, que tem identificação com o caráter reflexivo formado por conteúdos universais gerados pela ordem normativa, aprovados no procedimento da Constituição e visando à ampliação de direitos humanos e princípios fundamentais do Estado democrático. O filósofo alemão destaca que o instituto guarda o respeito em relação ao pluralismo cultural, pois inclui todas as formas de cultura e provoca um sentimento de multiplicidade e integridade das diferentes formas de vida que coexistem em uma sociedade complexa moderna.<sup>120</sup>

Tenório explica que o patriotismo constitucional surge a partir da possibilidade de cidadãos de diversas culturas exercerem o direito de participar de forma democrática das decisões políticas e sociais sem distinções individuais. A Constituição é processualmente construída com base na experiência vivida pela população vigente durante um período, e não de forma pontual e unilateral. Assim, a Carta Constitucional democrática abre as portas para a participação da sociedade nas questões de interesse público na forma de reivindicação e discussão com o Poder Público. Isso permite a incorporação da tomada de decisão política, sendo possível uma resignificação em relação à sociedade-Estado e gestão pública.<sup>121</sup>

O pressuposto libertador contido na ideia de patriotismo constitucional está na forma emancipatória de como as decisões institucionais são legitimadas, pois ele é capaz de induzir aos participantes a reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver a comunicação de modo que todos compartilhem do mesmo ponto de vista e entendam que aquela decisão é razoável e aceitável. O pressuposto da razoabilidade de um ato está no fato de que a deliberação levou em consideração todos os envolvidos, que tiveram igual oportunidade de expressar as suas expectativas e opiniões, sem coação no processo de tomada de decisão.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Habermas, apud TENÓRIO, 2013, p. 2-3.

<sup>121</sup> Ibid., p. 3.

<sup>122</sup> Ibid., p. 3-4.



## 5 O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: ORIGENS E ATUAÇÃO

### 5.1 A origem dos tribunais de contas

Em 7 de novembro de 1890, o marechal Manoel Deodoro da Fonseca, presidente do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, a pedido do ministro da Fazenda Ruy Barbosa, promulgou o Decreto nº 966-A, criando o Tribunal de Contas da União, composto por quatro membros e norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização e julgamento.<sup>123</sup>

A ideia era ter o Tribunal de Contas como um órgão de controle externo, atuando ao lado do Congresso Nacional, cabendo-lhe o acompanhamento dos gastos orçamentários e o controle das finanças do país. Trata-se de uma instituição mais que centenária, com raízes fincadas muito antes das primeiras constituições da República.<sup>124</sup>

Para estudar a história do Tribunal de Contas e compreender os processos que levaram a sua construção, é necessário acompanhar a evolução histórica da organização política e administrativa do país.

Narrando a história do período colonial, é possível que se entenda a evolução dos mecanismos de controle da administração, mas a tarefa se demonstrou tão complexa que surgiu a discussão para a criação de uma instituição especializada. A ideia ganhou força com a Proclamação da República.<sup>125</sup>

Mas a necessidade de controle dos gastos públicos é antiga, tendo surgido com a evolução do próprio homem, dos primeiros grupos sociais que evoluíram para as comunidades baseadas em relações de troca. Com a finalidade de regular essas relações, surgiu o mercado, e a partir deste surgiram os governos, que passaram a funcionar como mediadores das relações entre os diversos mercados, impondo-lhes critérios, regras e limites, como proteção ao próprio comércio e à comunidade. Com o governo, adveio a necessidade da destinação de parcelas dos bens produzidos pelas comunidades como recursos para o Estado, que posteriormente

---

<sup>123</sup> SILVA, 1999, p. 19-20.

<sup>124</sup> Ibid., p. 20.

<sup>125</sup> Ibid., p. 21.

evoluíram para os impostos, com vistas a suportar as despesas necessárias à sua manutenção e à administração dos negócios da comunidade e dos mercados envolvidos. Posteriormente, com a maior intensidade da intervenção dos governos na vida e nas finanças privadas, surgiu a necessidade do estabelecimento de formas de fiscalização e controle dos atos do Estado e das despesas por ele efetuadas, tendo sido tais mecanismos de controle adotados em escalas e tempos diferentes pelos diversos povos, dependendo do grau de relacionamento existente entre os governantes e governados, direito conquistado mediante muitas lutas e conflitos.<sup>126</sup>

A história registra povos que há muitos séculos custeiam as despesas públicas mediante arrecadação de impostos, revertendo a arrecadação como receita pública. O ministro Ruben Rosa, em sua época citando *Athènes*, de Robert Cohen, registra em seu livro *Direito e Administração* que há mais de 2 mil anos, já na história grega, se encontravam os primeiros vestígios dos tribunais de contas. Anualmente, eram eleitos dez tesoureiros da deusa Atenas, perante os quais todos que exercessem parcela da administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão como prestar contas do dinheiro recebido.<sup>127</sup>

A publicidade das contas sujeitas à aprovação da assembleia também era regra. Gravava-se em pedra para permitir um exame perene dos cidadãos. No Museu Britânico, em Londres, encontra-se ainda conservado um desses exemplares. Possuir boas finanças já era um anseio da Grécia antiga. Com o passar dos tempos, quanto mais a atividade do Estado se tornava complexa, fosse pela maior intervenção na economia privada, fosse pela crise dos próprios regimes institucionais, maior se tornava a necessidade de, periodicamente, dar conhecimento às massas da situação da tesouraria pública. O controle da administração financeira e orçamentária e a publicidade dos atos de governo combinavam-se, assim, como elementos indispensáveis à boa gestão dos recursos públicos.<sup>128</sup>

Na Europa, a razão maior da criação dos institutos de fiscalização de receita e despesa residiu na necessidade de assegurar a execução dos balanços prévios dos exercícios financeiros, em quaisquer dos moldes expressos.<sup>129</sup>

Cortes de Contas, ou órgãos semelhantes, começaram a ser institucionalizadas na Idade Média. A Câmara de Contas francesa foi criada em 1256, convertida em Corte de Contas em 1807, de influência marcante para o surgimento das demais cortes, como o Tribunal de

---

<sup>126</sup> Ibid., p. 20-21.

<sup>127</sup> Ibid., p. 21.

<sup>128</sup> Ibid., p. 21-22.

<sup>129</sup> Ibid., p. 22.

Contas de Portugal, em 1849; a Corte dei Conti italiana, em 1862; da Prússia, em 1872; da Alemanha, em 1876.<sup>130</sup>

## 5.2 A missão do tribunal de contas

O Tribunal de Contas (TC) julga as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas de qualquer pessoa, física ou jurídica, que ocasionarem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativo-judicante está prevista no art. 71 da Constituição brasileira.<sup>131</sup>

Junto aos tribunais de contas de todo o país também atua o Ministério Público Especial de Contas, órgão independente e autônomo, cuja função é promover a defesa da ordem jurídica.<sup>132</sup>

Para desempenho de sua missão, os tribunais dispõem de uma secretaria, composta de várias unidades, com a finalidade de prestar apoio técnico e administrativo necessário ao exercício de suas competências constitucionais e legais.<sup>133</sup>

As deliberações dos tribunais de contas são tomadas pelo Plenário da Corte, sua instância máxima, ou por uma de suas duas Câmaras. O Plenário e as duas Câmaras do Tribunal reúnem-se, ordinariamente e em dias distintos, uma vez por semana, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro de cada ano, e extraordinariamente, quando necessário. O presidente e o vice-presidente do Tribunal são eleitos por seus pares para o mandato de um ano e podem ser reeleitos uma vez.<sup>134</sup>

O Plenário, composto por todos os conselheiros, reúnem-se semanalmente. Compete ao Plenário, dirigido pelo presidente do Tribunal, deliberar sobre assuntos de maior relevância, relacionados no Regimento Interno dos TCs sob o título Competência do Plenário.<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> Ibid., p. 22-23.

<sup>131</sup> TCU, 2011, p. 6.

<sup>132</sup> Ibid., p. 7-8.

<sup>133</sup> Ibid., p. 8.

<sup>134</sup> Ibid., p. 8-9.

<sup>135</sup> Ibid., p. 9.

No caso do TCU, a Primeira e a Segunda câmaras reúnem-se, ordinariamente, às terças e quintas-feiras, respectivamente. Cada uma é integrada por quatro ministros. Uma delas é presidida pelo vice-presidente, e a outra, pelo ministro mais antigo no cargo. Cumpre-lhes deliberar sobre as matérias relacionadas no Regimento Interno do TCU sob o título Competência das Câmaras.<sup>136</sup>

O MP junto ao TCU é chefiado pelo procurador-geral e compõe-se de três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República, entre concursados com título de bacharel em Direito.<sup>137</sup>

As competências constitucionais e privativas dos tribunais de contas estão estabelecidas nos arts. 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º, e 161, parágrafo único, da CF. De forma sintetizada, essas competências constitucionais estão relacionadas a seguir: a) apreciar as contas anuais prestadas do Chefe do Executivo (art. 71, I); b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 33, §2º, e art. 71, II); c) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art. 71, III); d) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do órgão do legislativo (art. 71, IV).<sup>138</sup>

Cabem aos tribunais de contas: a) prestar informações ao Legislativo sobre fiscalizações realizadas (art. 71, VII); b) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII a XI); c) fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas (art. 70); d) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores, Deputados ou vereadores, sobre despesas não autorizadas (art. 72, §1º); e) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades (art. 74, §2º); f) no caso do TCU, fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras (art. 161, parágrafo único).<sup>139</sup>

Nossa CF estabelece que os órgãos e as entidades públicas do país estão submetidos ao controle interno de cada poder e ao controle externo exercido pelo Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas. Além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

---

<sup>136</sup> Ibid., p. 9-10.

<sup>137</sup> Ibid., p. 10.

<sup>138</sup> Ibid., p. 11.

<sup>139</sup> Ibid., p. 11-12.

operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, isso compreende também a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.<sup>140</sup>

O controle interno de cada poder constitui, de certa forma, imposição de descentralização administrativa, que permite a seus chefes disporem de mecanismo de avaliação para as ações desempenhadas fora da esfera de suas atribuições privativas. O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Poder Legislativo, que compreende a atuação conjunta da Câmara dos Deputados Federais, Senado Federal, Deputados Estaduais e vereadores. Para o exercício dessa atribuição, o Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas, que se torna, por via de consequência, o órgão técnico do controle externo por excelência.<sup>141</sup>

Ao lado da permanente possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, constitucionalmente estabelecida, os controles interno e externo constituem os instrumentos de que o Estado brasileiro dispõe para promover a transparência, a probidade e a eficiência na gestão da coisa pública.<sup>142</sup>

Os instrumentos de fiscalização utilizados pelo tribunal englobam: levantamento, inspeção, acompanhamento, monitoramento e auditorias. O levantamento é empregado para conhecer previamente a organização e o funcionamento de órgãos e entidades, além de fundos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, a fim de identificar objetos e ações de fiscalização e avaliar a necessidade e viabilidade da realização de auditoria. A inspeção é utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar rapidamente a procedência de denúncias e de representações. Por meio do acompanhamento, o Tribunal examina, ao longo de período predeterminado, a legalidade e a legitimidade de atos de gestão praticados por responsáveis, sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil financeiro, orçamentário e patrimonial.

O acompanhamento é usado também para avaliação, por tempo determinado, do desempenho de órgãos e entidades jurisdicionados e dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se relaciona com economicidade, eficiência e eficácia. Para a execução dessa atividade, o tribunal vale-se de consultas a sistemas informatizados da administração pública federal, de publicações no *Diário Oficial*, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), das aberturas

---

<sup>140</sup> Ibid., p. 12.

<sup>141</sup> Ibid., p. 12-13.

<sup>142</sup> Ibid., p. 13.

de créditos adicionais, dos editais de licitação, dos extratos de contratos, convênios e outras formas de repasse, de atos de pessoal publicados, de visitas técnicas, participações em eventos, enfim, das mais diversas fontes.

O monitoramento compreende a checagem do cumprimento de determinações do tribunal por parte de órgãos e entidades. As auditorias são instrumentos de fiscalização que envolvem maior amplitude de atuação, já que podem ter caráter de conformidade ou natureza operacional. Auditoria de conformidade é o combate incessante à corrupção, ao desperdício e à malversação de recursos, e constitui a preocupação primeira da atuação do Tribunal de Contas. Por isso, além de auditorias realizadas em virtude de solicitações do Legislativo ou de denúncias e representações, o tribunal aprova, semestralmente, plano de auditorias, destinadas a apurar a regularidade na aplicação de recursos públicos por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados. Tais fiscalizações são denominadas auditorias de conformidade. Dentre elas, merecem destaque especial as que se destinam a examinar as obras públicas, a fim de informar a situação ao Legislativo. Isso possibilita aos parlamentares formar juízo de valor quanto à conveniência, ou não, da liberação de recursos orçamentários para a manutenção ou retomada das obras.<sup>143</sup>

Quando o Tribunal de Contas aponta irregularidades graves no andamento de obras públicas, o Legislativo suspende a liberação de recursos até que sejam saneadas as falhas. Como consequência, a Lei Orçamentária Anual apresenta anexo específico, relacionando as obras em situação de grave irregularidade, para as quais o repasse de verbas é bloqueado, até a competente regularização. As auditorias de conformidade são utilizadas também, quando necessário, para subsidiar a apreciação de atos de pessoal, sujeitos ao registro no tribunal, compreendidos nas admissões e concessões de aposentadoria, reformas e pensões no serviço público.<sup>144</sup>

Na auditoria operacional a atuação do tribunal vai além da avaliação da conformidade dos procedimentos de gestão pública aos dispositivos legais, relacionados com aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e administrativos, inclusive processos de licitação. Mediante auditorias de natureza operacional, o tribunal avalia os padrões de economicidade, eficiência e eficácia empregados no desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados e nos sistemas, ações e programas do governo federal, principalmente em áreas prioritárias, como educação, saneamento, saúde e meio ambiente. As auditorias

---

<sup>143</sup> Ibid., p. 14-17.

<sup>144</sup> Ibid., p. 18-19.

operacionais buscam encontrar os melhores caminhos para que sejam alcançados os objetivos das ações e programas de governo, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e a ampliação das oportunidades do cidadão. Dessas auditorias resultam recomendações do tribunal destinadas a aprimorar o gerenciamento dos entes públicos e das ações e programas governamentais implementados.<sup>145</sup>

Uma das principais missões atribuídas pela CF ao Tribunal de Contas é apreciar as contas prestadas anualmente pelo governo, envolvendo os três poderes. Tais contas são julgadas pelo Legislativo, após relatório e pareceres prévios do tribunal. A participação dos tribunais de contas na análise das contas prestadas não se resume à verificação de resultados da política fiscal, da execução orçamentária, de balanços ou da situação patrimonial dos órgãos. O trabalho do tribunal consiste primordialmente em apresentar diagnóstico amplo do desempenho econômico e social e sugerir alternativas que possam contribuir para a melhoria da gestão governamental como um todo.<sup>146</sup>

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), os tribunais de contas passaram a emitir pareceres individualizados sobre as contas prestadas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No exercício 2008, entretanto, por força de medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 2238), a emissão de parecer prévio recaiu exclusivamente sobre as contas do chefe do Poder Executivo.<sup>147</sup>

### 5.3 A Lei da Transparência e a nova missão dos tribunais

É notória a dependência que atualmente as organizações têm dos sistemas informatizados. Cresce a quantidade e a complexidade de sistemas computacionais que controlam os mais variados tipos de operações e o próprio fluxo de informações nas organizações. Com efeito, a administração pública brasileira, reflexo da própria sociedade, está cada vez mais adotando a tecnologia da informação (TI) como ferramenta indissociável na busca da excelência na produção de bens e na prestação de serviços. Grande parte dos

---

<sup>145</sup> Ibid., p. 21-22.

<sup>146</sup> Ibid., p. 22.

<sup>147</sup> Ibid., p. 22-23.

órgãos e entidades sob a jurisdição do tribunal já utiliza maciçamente a TI para automatizar sua operação, registrar, processar, manter e apresentar informações.<sup>148</sup>

A evolução da TI vem provocando sensíveis alterações no funcionamento do Estado, sob aspectos variados, como a capacitação profissional, o armazenamento, o tratamento e a disseminação de dados e informações e o relacionamento entre a sociedade e o Estado e entre órgãos públicos.<sup>149</sup>

Verifica-se crescente inserção de dados em redes de informação, cujo acesso cresce dia a dia. Iniciativas do governo federal, tais como “e-gov”, sistemas integrados de administração financeira e de pessoal, sistema de compras pela internet, entre outras, geram um novo paradigma para a administração pública em todos os âmbitos federativos.<sup>150</sup>

A informatização crescente merece especial atenção das organizações, uma vez que a utilização da tecnologia da informação para manipulação e armazenamento de dados introduz novos riscos e aumenta a fragilidade de algumas atividades. Assim, torna-se essencial a atenção dos gestores públicos para as questões relacionadas à segurança da tecnologia da informação e à qualidade dos sistemas informatizados disponíveis ao público.<sup>151</sup>

Dada a importância estratégica dessa área, os tribunais de contas, a partir de 2007, passam a ter a atribuição especializada da fiscalização de TI. Esse foi o último entendimento do TCU, que passou a fiscalizar a gestão e o uso de recursos de TI na administração pública Federal, mediante trabalhos específicos em fiscalização de TI, e, além disso, elabora e dissemina metodologias, manuais, notas técnicas e procedimentos para planejamento e execução de fiscalizações de TI, visando à maior qualidade dos trabalhos de fiscalização nessa área.<sup>152</sup>

Como já mencionado, a Lei da Transparência tornou obrigatória a existência de sites na internet para publicação de dados acerca da gestão pública, com espaço para manifestação dos indivíduos. No entanto, a convivência da administração pública com a nova lei é muito recente, e poucos órgãos compreendem a mecânica de uma gestão participativa exigida no mencionado diploma legal. No entanto, também é responsabilidade dos tribunais de contas fiscalizarem a observância dessa norma.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Ibid., p. 24.

<sup>149</sup> Ibid., p. 25-26.

<sup>150</sup> Ibid., p. 26.

<sup>151</sup> Ibid., p. 26-27.

<sup>152</sup> Ibid., p. 27.

<sup>153</sup> Ibid., p. 27-28.



Na atual crise política enfrentada pelo país, em que a confiança nas instituições democráticas está abalada, fica difícil a aceitação da decisão política pelo cidadão comum. Daí a necessidade de os destinatários das decisões participarem do processo da sua construção, sob o risco da perda da segurança jurídica das instituições democráticas ou mesmo de uma guerra civil.

Por essas razões, o TCU vem estimulando o cidadão a ser mais participativo. Essa Corte de Contas, como órgão controlador da gestão pública, conta também com a ajuda da população para investigar aspectos como probidade, moralidade, eficiência, economicidade e publicidade dos atos de gestão. Essa ampliação do controle externo atende ao disposto da CF, que estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal. A Lei de Licitações também possibilita que qualquer licitante, pessoa física ou jurídica, represente ao TCU contra irregularidade na aplicação da lei.<sup>154</sup>

No intuito de aproximar-se do cidadão, o tribunal oferece serviço de atendimento pela Ouvidoria e por e-mail. Esses canais têm o objetivo de esclarecer dúvidas e prestar informações gerais sobre assuntos relacionados às funções e competências constitucionais e legais do Tribunal, além de permitir a apresentação de denúncias contra atos de gestão ilegais ou irregulares.<sup>155</sup>

Mediante acesso pela internet, qualquer cidadão pode acompanhar a movimentação de processos de seu interesse. Além disso, o TCU deve servir de paradigma para outros tribunais, pois conta com outros canais de comunicação e divulgação. São eles: a) *Diário Oficial da União*: as decisões do tribunal proferidas nos processos a ele submetidos são publicadas na Imprensa Oficial; b) *Revista do Tribunal de Contas*: periódico trimestral utilizado para divulgação da jurisprudência do tribunal, bem como para publicidade de trabalhos e artigos, em assuntos de interesse do controle externo e da administração pública em geral. O endereço para envio de artigos e comentários por e-mail; c) Relatórios de atividades: por determinação constitucional, o tribunal encaminha, trimestral e anualmente, ao Legislativo relatório de suas atividades. Os relatórios são distribuídos a todos os parlamentares e podem ser encontrados na página do TCU na internet; d) Cartilhas e manuais: atuando de forma pedagógica, o TCU publica manuais e cartilhas de orientação, que são distribuídos aos prefeitos, secretarias estaduais, parlamentares federais, bibliotecas e gestores públicos em geral; e) Sumários executivos e trabalhos técnicos: o Tribunal estabelece uma espécie síntese de atos do

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 28.

<sup>155</sup> Ibid., p. 28-29.

Executivo e trabalhos de importância técnica, nos casos analisados dentro do âmbito de sua competência. Tais trabalhos são distribuídos a autoridades públicas, outros tribunais de contas do país, parlamentares federais e bibliotecas; f) Contas públicas: o tribunal, em decorrência do disposto na Lei nº 9.755, de 1998, mantém a página <http://www.contaspublicas.gov.br> exclusivamente para divulgação de dados e informações sobre as contas públicas das diferentes esferas de governo. A página pode ser acessada também a partir do site do TCU; g) *A Voz do Brasil*: o Tribunal de Contas da União veicula, três vezes por semana, no programa de rádio *A Voz do Brasil*, assuntos de interesse da sociedade relacionados com a sua atuação; h) Ouvidoria: o tribunal mantém canal aberto para o cidadão se manifestar a respeito da atuação do TCU na fiscalização do uso dos recursos públicos federais, oferecendo informações sobre atos de gestores públicos, sugestões de aprimoramento, elogios, críticas e/ou reclamações.<sup>156</sup>

#### 5.4 O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Em outubro de 1980, após uma década de regime de exceção, o Brasil dava os primeiros passos em direção à democracia. O Rio de Janeiro sentia os efeitos da fusão com o Estado da Guanabara em 1975, o que desmobilizou a vida política do estado até então rico e independente. Júlio Coutinho, único prefeito de perfil técnico nomeado para o governo durante a década de 1970, prevendo mudanças no cenário político e diante da responsabilidade de administrar uma cidade que já tinha o oitavo orçamento da federação e que foi capital do país até 1960, iniciou a discussão para a criação do Tribunal de Contas do Município.<sup>157</sup>

O governador Antônio de Pádua Chagas Freitas acabou sendo convencido e, sob o protesto de muitos, autorizando a criação do TCM-RJ, com base no art. 16, §3º da CF vigente à época. Com o caminho pavimentado, o prefeito Júlio Coutinho sancionou a Lei Municipal nº 183/1980, criando o Órgão de Contas Municipal.<sup>158</sup>

No dia 25 de novembro de 1980, o TCM mudou para o 7º andar do Edifício Inúbia, na av. Presidente Wilson 210, Centro, Rio de Janeiro, onde foram geradas as primeiras

---

<sup>156</sup> Ibid., p. 30.

<sup>157</sup> GUIMARÃES, 2010, p. 9.

<sup>158</sup> Ibid., p. 10.

deliberações e criadas as normas de funcionamento na Lei Orgânica do Tribunal nº 289/81. As instalações recebiam críticas dos conselheiros, pois todos ouviam o que era falado.<sup>159</sup>

Muitos discordaram da criação das Cortes de Contas Municipais, apesar de estarem baseadas na previsão constitucional, e a briga acabou sendo levada à Comissão Afonso Arinos, responsável pelo anteprojeto da Nova Carta Magna. Os opositores alegavam que, com a existência dos tribunais de contas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, logo os outros municípios reivindicariam os mesmos direitos, aumentando perigosamente os gastos públicos em todo o país. Em defesa, os conselheiros apresentaram documentos alegando que o município do Rio, além de se equiparar a São Paulo em importância para o país, tinha o orçamento superior ao da maioria dos estados brasileiros. Mesmo assim, tentaram excluir a expressão “Tribunal de Contas do Município” do texto constitucional até o último momento. Para assegurar a existência do Órgão de Controle Externo Municipal, foi feita uma jogada de mestre na redação final do texto constitucional, garantindo a sobrevivência do TCM ao cunhar a frase “O Controle Externo da Câmara Municipal será exercido com auxílio dos tribunais de contas do município, onde ‘houver’”. A promulgação da CF/1988 abriu novas perspectivas para a Corte municipal carioca. A Carta Magna garantiu aos tribunais de contas maiores e mais expressivas competências de controle público, inclusive a economicidade, um dos princípios que deveria basear a análise dos gastos públicos. Em 1990, o conselheiro Fernando Bueno Guimarães é eleito pela segunda vez como presidente do Tribunal de Contas e aprova a mudança da sede do tribunal para a rua Santa Luzia, 732, Centro, Rio de Janeiro, para o edifício cedido pelo Instituto de Previdência do Previ-Rio.<sup>160</sup>

Em 1990 foi também sancionada a Lei Orgânica do Município, que, no art. 89, atribuiu autonomia administrativa e financeira do TCM-RJ. Paralelamente o Tribunal de Contas baixou a Deliberação nº 87/1990, que obrigava o município a submeter os editais de concorrência previamente a sua Corte de Contas Local, passando a atuar antes da concretização das despesas. Assim, consolidaram-se os instrumentos de atuação do Tribunal de Contas, através de inspeções ordinárias e extraordinárias prévias e exame e julgamento das prestações e tomadas de contas, contratos e outros atos consumados. O Tribunal tem o dever de exigir as correções quanto às irregularidades e nos casos de improbidades aplicar multa quando estas não forem sanadas.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Ibid., p. 11.

<sup>160</sup> Ibid., p. 12.

<sup>161</sup> Ibid., p. 13.

No ano anterior (1998), o tribunal havia criado o Centro Cultural para Aperfeiçoamento Técnico de seus quadros e realizado novo concurso que reforçou a sua equipe com mais 140 servidores efetivos. Em 4 de maio de 2000 entrou em vigor a LRF, que aumentou a importância dos tribunais de contas ao passo que criou mecanismo protecionista para livrar o país dos maus administradores e moralizar o setor público. Agora os governos estão aprendendo a trabalhar com orçamentos reais, ajustando gastos e receitas, sempre sob a fiscalização do Tribunal de Contas. Desde o sancionamento dessa lei, o Brasil vem retomando o crescimento e conquistando o respeito da sociedade internacional.<sup>162</sup>

### 5.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o TCM-RJ

A Secretaria de Controle Externo é o braço operacional do TCM-RJ. Ela agrupa sete inspetorias de Controle Externo (IGEs) e a Coordenadoria de Controle e Desenvolvimento (CAD), dividida por área de atuação, ficando a CAD responsável especificamente pela análise contábil. As IGEs contam com 230 técnicos, responsáveis pelas inspeções e visitas técnicas, que irão detalhar a situação de obras e contratos da cidade, apontando erros e indicando soluções. Eles auxiliam os conselhos em suas atividades-fim. O desenvolvimento do quadro técnico de controle externo do TCM-RJ acompanhou a própria evolução do tribunal. Se bem no início dos anos 1990 eram somente 30 técnicos com a função de verificar a legalidade apenas por meio de exames de contratos, com pouquíssimos trabalhos de campo, de meados dos anos 1990 em diante eles passaram a verificar também a economicidade desses atos, ou seja, a análise deixou de ser puramente formal. Através de inspeções e visitas, os técnicos passaram a acompanhar as obras no local para verificar se os contratos estavam sendo executados a contento e dentro do cronograma combinado. Mas, depois da LRF, a atividade dos técnicos ganhou uma nova dimensão. Além de verificarem a legalidade e economicidade dos contratos, os técnicos verificam a sua efetividade, ou seja, se a obra realizada de fato atinge o seu objetivo e se estão sendo efetivas as ações do governo. Os modernos tribunais de contas verificam *in loco* a efetividade da ação governamental.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Ibid., p. 15.

<sup>163</sup> Ibid., p.16.

As auditorias operacionais ganharam grande visibilidade após 2001, com o advento da LRF. Um exemplo da mudança desse paradigma é o fato de o TCM ter constatado irregularidades nos contratos da Secretaria Municipal de Educação. Esses contratos envolveram contratação de empresas para fornecimento de merenda escolar com recursos do Programa Nacional de Merenda Escolar, mas várias empresas não estavam servindo refeições completas, com os nutrientes necessários para o processo de desenvolvimento das crianças, apenas lanches (leite e biscoito). O TCM constatou que, das 1.027 escolas municipais, em 2001, apenas 67% forneceram refeições completas. No quesito legalidade e economicidade, os contratos haviam sido cumpridos regulamente, no item efetividade havia falhas. Só foi possível detectar a questão com a auditoria externa, que também constatou que muitas escolas estavam sem merendeiras. Se a comida fosse feita na escola, o custo do serviço também cairia, entretanto não havia merendeiras suficientes para prepará-la.<sup>164</sup>

Então, ao tomar conhecimento do teor do relatório do TCM-RJ, a Secretaria de Educação consultou o tribunal sobre a possibilidade de contratar 1.200 profissionais, por um período de seis meses, até que fosse realizado o concurso público para preenchimento de vagas. Mesmo não estando enquadrada numa das hipóteses da Lei Municipal nº 1978/93, que regulamenta a contratação temporária no município do Rio de Janeiro, o TCM conclui que a contratação provisória poderia ser efetuada por haver interesse social comprovado, pois o déficit acarretava em não fornecimento de merendas para 33% das unidades escolares do município. O problema foi sanado e hoje o município do Rio de Janeiro fornece merenda dentro dos padrões do Programa Nacional de Alimentação Escolar.<sup>165</sup>

## 5.6 A Lei da Ficha Limpa e o TCM-RJ

A Lei da Ficha Limpa lida com princípios preestabelecidos pela Constituição. É ficha limpa quem não possui condenação transitada em julgado. A CF estabelece que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, consagrando a

---

<sup>164</sup> Ibid., p.17.

<sup>165</sup> Ibid., p.18.

presunção de inocência, um dos princípios basilares do estado de direito como garantia processual penal, visando à tutela da liberdade pessoal.<sup>166</sup>

No Recurso em Representação nº 280.136, do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, o relator afirma:

“(...) que o uso da expressão “ficha suja” no cenário eleitoral “não enseja nem encerra a mesma conotação que lhe é conferida no processo criminal, à medida que, no palco das eleições, a terminologia designa simplesmente o candidato que, emoldurando-se numa das tipificações contempladas pela Lei da Ficha Limpa, não obtivera registro da sua candidatura, sendo, portanto, reputado ficha suja, não traduzindo essa referência, velada ou dissimulada, ofensa à honra do concorrente, pois diversa a acepção conferida à expressão pela mídia e pelo linguajar coloquial daquela que lhe é conferida na seara criminal”.<sup>167</sup>

A Lei Complementar nº 135/2013, conhecida como Lei da Ficha Limpa, é uma lei de iniciativa popular com mais de 1,6 milhão de assinaturas. São vários os requisitos para a incidência da restrição legal, dentre os requisitos gerais para a incidência da Lei da Ficha Limpa: a) condenação pela prática de ato doloso de improbidade administrativa; b) que haja enriquecimento ilícito (de qualquer dos envolvidos), ou lesão ao patrimônio público; e c) que tenha sido imposta a pena de suspensão de direitos políticos ao interessado.

A discussão é que, ao julgar as contas públicas de um gestor, os tribunais de contas, por serem órgãos colegiados, podem torná-lo inelegível.<sup>168</sup>

Na verdade, a lei prevê hipóteses específicas, nas quais o político não poderá inscrever a sua candidatura. São elas: a) condenação criminal, nos crimes contra a economia popular, administração pública, contra o patrimônio privado, sistema financeiro, os casos de falência, meio ambiente, saúde pública, eleitorais cominadas em pena privativa de liberdade, abuso de autoridade, lavagem ou ocultação de bens, tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos, de redução à condição análoga à de escravo, contra a vida e a dignidade sexual; b) Rejeição de contas dos públicas pelos Tribunais de Contas, caso o candidato tenha exercido cargo de gestão; c) a renúncia de receita pública; d) a quebra de decoro parlamentar; e) chefes do Executivo que tenham mandato cassado pelo Tribunal Eleitoral; f) praticantes de abuso de poder político, econômico; g) O condenado por

<sup>166</sup> Bibliografia selecionada: ficha limpa/Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: TSE, 2014. p. 6.

<sup>167</sup> Ibid., p. 7.

<sup>168</sup> Ibid., p. 7-8.

Improbidade; i) servidores demitidos; j) Aqueles que realizaram doações ilegais; l) Aqueles que tentaram burlar a inelegibilidade de parentes.<sup>169</sup>

A Lei da Ficha Limpa, quando comparada a Lei de Improbidade Administrativa, traz duas questões conflitantes que deverão ser dirimidas pelo Poder Judiciário: ora a necessidade da cumulação, segundo o texto legal, de lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; ora a alteração da qualificação dos fatos pela Justiça Federal quando a condenação pela Justiça Estadual não os tiver feito, no tocante à lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.<sup>170</sup>

Mas, na maioria dos processos, as causas de inelegibilidade ocorrem com a sentença transitada em julgado ou com a condenação por colegiado, incluído o crime de corrupção eleitoral – inclusive compra de votos, prática de caixa dois ou conduta proibida em campanhas para os que já são agentes públicos, que implique em cassação do registro ou diploma, em julgamento da Justiça Eleitoral.<sup>171</sup>

## 5.7 A Lei Anticorrupção e a nova atribuição do Tribunal de Contas

Em 2013, foi publicada a Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção (LAC). O diploma legal, entre outras novidades, positivou a responsabilização objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, de pessoas jurídicas por atos lesivos que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.<sup>172</sup>

Para subsídio das investigações e dos processos administrativos que vierem a ser constituídos em razão de tais atos, os arts. 16 e 17 dessa lei disciplinam que as autoridades máximas dos órgãos ou entidades públicas lesadas adotem os denominados acordos de leniência.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13007&revista\\_caderno=28](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28). Acesso em 04/07/2017.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> TC 003.166/2015-5 – GRUPO, CLASSE VII, Decisão Plenária do TCU. Recomendação de atuação dos Tribunais de Contas, p. 1.

<sup>173</sup> Ibid., p. 1-2.

Em linhas gerais, à semelhança da delação premiada, torna-se possível a concessão de benefício à pessoa jurídica, envolvida nos atos danosos (previstos no art. 5º da Lei), que colaborar efetivamente com as investigações e com o processo administrativo na identificação dos demais envolvidos na infração e na obtenção de informações e documentos que comprovem o ilícito.<sup>174</sup>

No âmbito do Poder Executivo federal, a CGU tem competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nessa lei, para exame de sua regularidade ou para lhe corrigir o andamento (§2º do art. 8º), além de ser o órgão responsável pela celebração dos acordos de leniência na esfera desse poder (§10 do art. 16).<sup>175</sup>

Ato contínuo, de maneira a positivar a forma por meio da qual os atos administrativos produzidos pela CGU para a celebração de tais acordos serão fiscalizados, o TCU editou, em fevereiro de 2015, a Instrução Normativa – TCU nº 74/2015. Estabeleceu-se, na oportunidade, rito próprio para a organização do processo de leniência, como requisito de eficácia do instrumento, no qual elenca cinco etapas constituintes dos acordos de leniência, nas quais o TCU, para cada uma delas, se pronunciará sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos termos produzidos.<sup>176</sup>

No âmbito da Operação Lava Jato, constituída para apurar desvios de verbas públicas na Petrobras, o MPF utilizou-se também do expediente denominado Acordo de Leniência com o Grupo SOG, atualmente controlado pela empresa Toyo Setal.<sup>177</sup>

Embora de mesmo nome, o instrumento pactuado com o “Parquet” Federal possui base legal distinta (art. 129, inciso I, da CF; arts. 13 a 15 da Lei nº 9.807/1999, que dispõe sobre o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; o art. 1º, §5º, da Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; o art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; arts. 4º a 8º da Lei nº 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal; arts. 655 e 674 do Código de Processo Civil de 1939; arts. 840 e 932, inciso III, do Código Civil; e arts. 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013), com efeitos jurídicos também distintos.

---

<sup>174</sup> Ibid., p. 2.

<sup>175</sup> Ibid., p. 2-3,

<sup>176</sup> Ibid., p. 3.

<sup>177</sup> Ibid., p. 3-4.



Por sua vez, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), sob a égide da Lei nº 12.529/2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, autorizou a negociação de acordos de leniência com empresas envolvidas na Lava Jato.<sup>178</sup>

Diante dessa multiplicidade de normas, os acordos e investigações estão contextualizados à luz das preocupações trazidas pela Operação Lava Jato. Argui-se a possibilidade de os acordos de leniência que vierem a ser celebrados entre a CGU e as empresas arroladas nas investigações passarem a gerar efeitos judiciais supervenientes. Na verdade, os acordos firmados pela CGU podem levar à insegurança jurídica capaz de ensejar prejuízo ao processo investigatório sob direção do MPF, no âmbito civil e criminal.

Em 19 de março de 2015, a Presidência da República publicou o Decreto nº 8.420, que regulamenta a Lei Anticorrupção. Outra informação importante é que, até a data desse decreto, o CGU já havia encaminhado ao TCU cinco intenções de empresas envolvidas na Operação Lava Jato que emanaram interesse em celebrar acordos de leniência. Para cada intenção, nos termos da IN-TCU 74/2015, instaurou-se um processo de acompanhamento específico.<sup>179</sup>

Durante a sessão, a nova atribuição do TCU foi destacada, e recomendada a adoção do novo procedimento por todos os tribunais de contas do país, que ganham um novo instrumento para aprofundar as investigações nos procedimentos administrativos.

---

<sup>178</sup> Ibid., p. 4.

<sup>179</sup> Ibid., p. 5.

## 6. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle interno da administração pública pode ser definido como a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e as atividades a eles vinculadas. Tal controle tende a conter a ação dos órgãos no âmbito da competência de cada um, a estimular a própria ação e a mantê-la nos limites da legalidade e dos princípios da boa administração.<sup>180</sup>

Em âmbito federal, o controle interno do Poder Executivo é de competência da CGU, já os poderes Legislativo e Judiciário possuem setores específicos para seu controle interno. Em âmbito estadual, segue-se estrutura semelhante, tendo o Poder Executivo as chamadas controladorias ou auditorias gerais e os poderes Legislativo e Judiciário setores próprios para seu controle interno. Por sua vez, nem todos os municípios possuem na estrutura de cada poder o seu controle interno.<sup>181</sup>

O controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, é o controle realizado pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário sobre seus próprios serviços.<sup>182</sup>

Segundo o art. 74 da CF, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. A finalidade é avaliar o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governo e do orçamento da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; e ainda prevê responsabilização solidária dos responsáveis pelo controle interno que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade e não levá-la ao conhecimento imediato do Tribunal de Contas.

Por sua vez, o controle externo da administração pública pode ser definido como aquele que será efetuado por órgãos externos aos poder Executivo e Legislativo. Tal controle é levado a efeito por organismo diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> SILVA, 2005, p. 4-5.

<sup>181</sup> Ibid., p. 5.

<sup>182</sup> Ibid., p. 5-6.

<sup>183</sup> Ibid., p. 6.

Em sentido estrito, o controle externo é aquele exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas sobre a administração direta e indireta dos poderes. A administração pública deve ser fiscalizada na gestão dos interesses da sociedade por órgãos externos a sua gestão, assegurando atuação em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.<sup>184</sup>

Com o avanço da democracia e o desenvolvimento do estado de direito, o controle externo é fortalecido, sendo ampliadas as relações entre os entes públicos e privados e as relações entre o Estado e o cidadão, com justo reequilíbrio de forças e obrigações.<sup>185</sup>

Com a modernização das técnicas do controle externo, hoje, foi possível adquirir melhores níveis de probidade na administração, com significativa redução dos abusos. Sem sombra de dúvida, o legislador constituinte também disciplinou o controle social, de forma indireta, quando estabeleceu que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.<sup>186</sup>

Este diploma constitucional fomenta, possibilita e legitima a participação popular no acompanhamento da execução dos planos de governo, do cumprimento de metas e a realização de despesas, criando um canal aberto e constante de comunicação com o órgão técnico de controle.

## 6.1 Controle na perspectiva da *accountability*

O conceito de controle envolve algumas características, classificações e subdivisões, que muitas vezes se traduzem num princípio jurídico. Um dos princípios que mais coadunam com os conceitos anteriores é o princípio da *accountability*, que abordaremos. Visa facilitar a compreensão do controle social no contexto da gestão pública e a sua relação com os tribunais de contas.<sup>187</sup>

Como já descrevemos, a finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na CF, que são: legalidade, moralidade,

---

<sup>184</sup> Ibid., p. 101.

<sup>185</sup> Ibid., p.102.

<sup>186</sup> Ibid., p. 103.

<sup>187</sup> FLEURY, 2001, p. 7-48. Publicado também na revista *Instituciones e Desarrollo*. Barcelona: IIG, 14 Y 15, novo 2003, p. 8.

finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e o princípio da eficiência. Contudo, a mais recente exigência de controle sobre os atos da administração pública é a transparência, em especial a transparência fiscal, proporcionando uma participação popular que amplia o controle sobre os governos. Transparência e participação popular têm formação idealizada e inspirada no controle na sua forma mais democrática: a *accountability*.<sup>188</sup>

A palavra *accountability*, de origem inglesa, é derivada do termo *accountable*, que designa os mecanismos de avaliação e prestação de contas ou, ainda, a capacidade de gerar informações confiáveis para a avaliação das atividades governamentais, como remuneração dos funcionários de acordo com sua produtividade e por prestação de contas à sociedade sobre o desempenho do governo.<sup>189</sup>

O termo de difícil tradução para o português tem a ver com os mecanismos de controle das instituições do Estado dentro de um regime democrático. Não se apresenta um conceito mais direto, mais taxativo, que defina *accountability*, e ainda se verifica que este está pouco inserido na cultura política brasileira, e mesmo na língua portuguesa. Mas o termo se notabiliza pela prestação de contas do gestor para além dos limites formais da burocracia, responsabilizando-o perante a sociedade contra excessos de poder.<sup>190</sup>

A *accountability* é uma relação entre o governo e aquelas pessoas que elegeram seus representantes para o governo, ou seja, implica responsabilidade da parte do governo e dos servidores públicos de explicarem e de justificarem situações e ações específicas.<sup>191</sup>

Observa-se ainda, na conceituação originária inglesa, que a *accountability* se sustenta em duas dimensões básicas: a capacidade de resposta (*answerability*) e a capacidade de punição (*enforcement*). A primeira dimensão engloba a obrigatoriedade de informação sobre as decisões e a explicação por que tal decisão foi tomada, encampando ainda a obediência aos ditames legais e aos compromissos assumidos junto a cidadãos sob sua jurisdição. Já a segunda dimensão refere-se à capacidade de uma agência fiscalizadora ou dos próprios cidadãos de serem bem-sucedidos em obrigar os gestores públicos a fazerem algo, e, não o fazendo, submetê-los a punições.<sup>192</sup>

A dimensão liberal nos apresenta a *accountability* horizontal, que mantém foco na adesão do governo aos procedimentos legais e constitucionais, relacionada, portanto, com

---

<sup>188</sup> Ibid., p. 8-9.

<sup>189</sup> Ibid., p. 9.

<sup>190</sup> Ibid., p. 9-10.

<sup>191</sup> Ibid., p. 10.

<sup>192</sup> Ibid., p. 11.

sistema de *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado. Já a dimensão democrática enfatiza os mecanismos usados pelos cidadãos para controlar resultados no processo governamental, configurando processos de *accountability* vertical, cujos principais instrumentos são as eleições e o próprio controle burocrático. Nessa última dimensão, governos são *accountables* não apenas quando seguem procedimentos constitucionais, mas também quando agem de acordo com a preferência dos cidadãos.<sup>193</sup>

Diversos autores claramente compartilham do consenso de que na América Latina esses mecanismos, tanto horizontais quanto verticais, são precários, com as experiências de democracias delegativas e a excessiva discricionariedade presidencial, um mecanismo de *check and balances* entre os poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. As debilidades dos mecanismos de *accountability* vertical, como citam diversos autores, se centram no sentido da fraqueza estrutural desses mecanismos. Há o argumento de que o voto é insuficiente como mecanismo de controle, salientando o fato de se tratar de um “único tiro” para avaliar um amplo conjunto de dimensões e de ser um mecanismo de ação descentralizada, o que dificulta ou inviabiliza uma coordenação da orientação dos atores.<sup>194</sup>

Uma concepção alternativa é a noção de *accountability* social, definida como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais, ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.<sup>195</sup>

Esses controles sociais permitem a avaliação de políticas, procedimentos e servidores públicos, que podem ser controlados por esses mecanismos de *accountability* que avaliam plataformas e resultados de políticas e são incapazes de atingir funcionários específicos. Entretanto, esse conceito ainda é limitado, uma vez que a *accountability* social é ativada sob demanda e dirigida a questões singulares. Outro fator limitante refere-se à questão de quem são os atores capazes de utilizar esses mecanismos. A noção de *accountability* social incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Ibid., p. 11-12.

<sup>194</sup> Ibid., p. 12.

<sup>195</sup> Ibid., p. 12-13.

<sup>196</sup> Ibid., p.14.

A *accountability* social ainda apresenta diferenças quanto aos recursos que dispõe, uma vez que não possui, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais.

## **7. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL CAPAZES DE CONTRIBUIR COM O MODELO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DENTRO DO SISTEMA JURÍDICO PÁTRIO**

Boaventura de Sousa Santos explica que há diversos mecanismos de participação social, mas os divide em formais e informais. Os mecanismos formais seriam aqueles previstos na legislação, ou seja, pensados pelo legislador para consulta popular. Os mecanismos informais são aqueles criados após o advento da Assembleia Nacional Constituinte, ou aqueles não mensurados na legislação, mas que surgiram através dos pesquisadores ou das reivindicações da própria sociedade e contribuem para ampliação do modelo democrático.<sup>197</sup>

### **7.1 Mecanismos formais de participação popular convocados pelo Poder Legislativo**

No art. 14, inciso I, II, III da CF são apresentados três mecanismos de participação popular: plebiscitos, referendos e iniciativa popular. Esses mecanismos podem ajudar a redirecionar a atividade da administração pública, mas são instrumentos de participação social que só podem ser autorizados pelo Poder Legislativo, que convoca o povo para a consulta. A crítica que se faz a esses três institutos mensurados é se haverá sempre o interesse do Legislativo nessa convocação.<sup>198</sup>

#### **a) Plebiscito**

É a consulta prévia à população sobre determinada questão de interesse coletivo. Normalmente a consulta é anterior à elaboração de uma lei, por exemplo. Poderá tratar de questões de relevância constitucional no âmbito legislativo ou administrativo. O plebiscito está no art. 2º da ADCT, nos arts. 14 e 18 da Constituição. O art. 49, §15 da Constituição estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocar plebiscitos. O art. 3º da Lei nº 9.709/98, disciplina que o Congresso Nacional convocará o plebiscito através de

---

<sup>197</sup> SANTOS, 2002, p. 16.

<sup>198</sup> Ibid., p. 76.

decreto do Legislativo. No âmbito estadual o plebiscito será convocado em conformidade com a Constituição Estadual e no âmbito municipal consoante com a Lei Orgânica.<sup>199</sup>

Apesar de ser um importante mecanismo de participação popular, o plebiscito possui limitações, pois a população não tem o poder de decidir quais temas serão objetos da consulta pública, tarefa que fica a cargo da representação legislativa. O Congresso, apesar de representar a população, muitas vezes não consegue ou não tem interesse em verificar quais são as demandas da sociedade. Uma vez aprovado pelo Legislativo, é a Justiça Eleitoral a responsável pelo trâmite do plebiscito, que será aprovado com maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.<sup>200</sup>

#### b) Referendo

O referendo é uma forma de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional. É de competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar” o referendo, como consta na CF/1988, em seu art. 49, inciso 15. Assim como com o plebiscito, o fato de somente o Congresso Nacional ter a prerrogativa da autorização enfraquece os mecanismos de participação cidadã.<sup>201</sup>

#### c) Iniciativa popular

A iniciativa popular dá ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. Para o projeto ser submetido à Câmara de Deputados, deve ser encaminhado por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco estados. Até 2014 esse percentual representava algo em torno de 140 milhões de assinaturas. Um exemplo foi a Lei Complementar nº 135 de 2010, a Lei da Ficha Limpa, sancionada pelo governo Lula, que colheu em torno de 1,3 milhão de assinaturas.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Ibid., p. 77-78.

<sup>200</sup> Ibid., p. 78.

<sup>201</sup> Ibid., p. 79.

<sup>202</sup> Ibid., p. 81.



## 7.2 Mecanismos formais de participação popular convocados pelo Poder Executivo

A possibilidade de participação popular está prevista na CF/1988. Seu art. 1º, parágrafo único, afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Fica bem claro que o cidadão pode indicar a participação direta na coisa pública. A Constituição também cita alguns instrumentos jurídicos de participação cidadã, são eles:

- a) Ação popular (art. 5º, LXXII): qualquer cidadão é parte legítima para propor a ação popular, com objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público, ao ambiente ou ao patrimônio histórico cultural. Essa ação é isenta de custas e ônus sucumbenciais;
- b) Colegiados de órgão públicos (art. 10): assegura a participação de trabalhadores e empregados nos colegiados de órgão públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de deliberação;
- c) Conselhos municipais: órgãos paritários, compostos por servidores públicos e membros da sociedade civil. A função básica é deliberar sobre política pública em cada área especializada de atuação do Poder Executivo. Os conselhos mais antigos no sistema jurídico brasileiro são:
  - I- Cultura (art. 216, §1º, CF): prevê a participação da comunidade, juntamente com o Poder Público, em todas as ações voltadas para a defesa e proteção do patrimônio cultural;
  - II -Ensino público (art. 206, VI, CF): admite-se, em caráter genérico, a gestão democrática do ensino público, remetendo-se à lei a sua regulamentação;
  - III - Planejamento público (art. 29, XII, CF): estabelece a obrigatoriedade de participação popular no orçamento público, em nível municipal, das associações representativas;
  - IV - Política agrícola (art. 187 CF) – determina que toda política agrícola será executada e planejada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção e trabalhadores rurais, bem como setores de comercialização, armazenamento e transportes.
  - V - Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII, CF): determina o caráter democrático e descentralização de gestão administrativa da seguridade social, ou seja, dos direitos relativos a saúde, previdência e assistência social. O aspecto democrático remete à participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, na gestão, conforme dispuser a lei de organização de cada setor.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> Ibid., p.82.

É importante ressaltar que todos esses mecanismos de participação social são executados com maior frequência em âmbito municipal, o que representa uma grande oportunidade para a participação da sociedade na gestão, pois é o poder mais próximo e presente na vida dos cidadãos. Da idêntica forma, as perspectivas de melhores resultados para a implementação e o controle de políticas públicas que possam trazer desenvolvimento econômico e social também ocorrem regularmente no âmbito local, o que pode proporcionar mudanças consideráveis na vida das pessoas.

Tomando como exemplo a saúde, já abordada anteriormente, um sistema participativo pode ser ampliado nesse conselho, o que auxiliaria na descentralização da administração pública. Essa gestão ajudaria na fiscalização e na otimização dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), regulados na Lei nº 8.142/1990, que prevê justamente a ampliação da participação à comunidade, principalmente para fiscalizar a transferência de recursos federais e eleger as prioridades dos investimentos públicos.<sup>204</sup>

O mesmo ocorre na assistência social, que, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93), deixou claro que os conselhos municipais devem ampliar os canais de participação da sociedade, partilhando o poder de decisão com a comunidade local.<sup>205</sup>

Foram criados conselhos municipais de política pública em diversas áreas, com composição paritária, com participação dos representantes do Executivo e da sociedade civil de acordo com a área na qual o conselho foi instituído. Seu formato também é definido pelas normas locais, a partir de parâmetro de legislação federal, podendo haver maior ou menor participação do cidadão, dependendo da gestão municipal. Os conselhos podem gerar novas políticas que ampliem o acesso aos serviços públicos das áreas a que estão vinculados e ainda podem controlar serviços prestados, ampliando a possibilidade do controle social.

Não são poucos os questionamentos acerca da efetiva participação direta dos cidadãos nesses conselhos. No âmbito de sua operacionalização, todo conselho é obrigado a elaborar seu regimento interno, que regerá as regras do seu funcionamento e poderá estabelecer dinâmicas de maior ou menor participação democrática.

---

<sup>204</sup> Ibid., p. 83-84

<sup>205</sup> Ibid., p. 83-84.

### 7.3 Mecanismos informais de participação popular

Muitos mecanismos informais de participação democrática começam a ser positivados em face de sua importância para a própria administração pública. Em outros casos acabam regulados por decretos, instruções normativas e outros atos administrativos. De uma forma ou de outra, a ampliação ou uso mais frequente desses mecanismos funciona como indicativo da evolução do processo democrático vivenciado por um país.

#### a) Conferência de políticas públicas

Processo participativo que reúne, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para formulação de determinadas políticas. A conferência se dá em esfera nacional, estadual e municipal, em determinada área do setor público. Normalmente é realizada por decreto presidencial ou portaria ministerial. Com a convocação, haverá a divulgação do tema que orientará a conferência, do período da sua realização e das regras relacionadas às etapas municipais e estaduais. Os interessados enviam propostas, que são catalogadas e depois escolhidas pela comunidade mediante votação.<sup>206</sup>

#### b) Audiências públicas

Instrumento de participação constitucional do cidadão incluso após promulgação da Carta Magna de 1988. Também passou a ser regulado pelas leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É uma consulta pública à sociedade, na qual os poderes Executivo, Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Critica-se que na prática esse instrumento vem sendo utilizado apenas para ratificar o interesse dos gestores públicos, uma vez que não há procedimento discursivo objetivo para orientar o debate dos assuntos, que são inclusive colocados em pauta de forma arbitrária pelo gestor.<sup>207</sup>

#### c) Orçamento Participativo

Boaventura de Sousa Santos define o Orçamento Participativo como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos

---

<sup>206</sup> Ibid., p. 84-85.

<sup>207</sup> Ibid., p. 86

municipais assentes em três princípios: a) participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; b) articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; c) definição das prioridades de investimento público, processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem, sobretudo, às necessidades sentidas pelas pessoas.<sup>208</sup>

O Orçamento Participativo constitui uma nova forma de governança, assente na participação direta dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e de co-decisão, na definição das prioridades de investimentos do orçamento público para determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas daquela região. Yves Sintomer propõe uma definição metodológica do Orçamento Participativo, com base em cinco critérios: a) deve contemplar um debate explícito da dimensão financeira e orçamentária; b) precisa ser organizado ao nível das estruturas de governo local; c) tem de ser um processo continuado e repetido no tempo; d) tem que incluir alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamentária; e e) tem que promover publicamente a prestação de contas relativa aos resultados do processo.<sup>209</sup>

Infelizmente, há ainda duas grandes realidades a respeito do processo de elaboração do Orçamento Participativo, os governos que definem valores percentuais do orçamento para colocar em discussão e os que não o fazem. Esta hipótese se divide em dois cenários: a) alguns governos definem as verbas direccionadas ao Orçamento Participativo de forma prévia, balizando seu debate; e b) outros as definem depois do processo, partindo das solicitações da população e dos recursos obtidos pela arrecadação. Apesar das diferenças, é possível afirmar que no Brasil o OP representa entre 2% e 10% do orçamento dos municípios optantes por esta forma de governança.<sup>210</sup>

## I – Dimensão participativa do OP

Nas diferentes experiências de OP, é possível identificar três grandes tendências de participação cidadã: a) sistema de participação individual, modelo de participação individual e direta das pessoas sem intermédio de representantes de estruturas comunitárias, sindicais ou

---

<sup>208</sup> SANTOS, 2002, p. 26.

<sup>209</sup> Ibid., p. 26-27.

<sup>210</sup> Ibid., p. 27.

outras. As taxas de participação situam-se entre 2% e 7% da população total de cada território; b) sistema de representação comunitária, modelo de participação indireta, através de representantes das organizações comunitárias, sindicais e outras. c) sistema misto, modelo de participação que associa os dois anteriores, abrindo o processo do OP às organizações comunitárias, mas mantendo a consulta pública individualmente aos cidadãos interessados.<sup>211</sup>

Outro aspecto relevante na dimensão participativa do OP remete à existência ou não de instâncias de controle da implementação do orçamento e de execução dos investimentos. Mas a maioria das experiências europeias posicionam a participação popular numa ótica consultiva e não codecisional. A ótica consultiva permite aos eleitos abrir um processo participativo com base em opiniões, sugestões e ideias da população, relativas aos investimentos que consideram prioritários, deixando a decisão sobre a sua incorporação, ou não, no orçamento aos órgãos eleitos.<sup>212</sup>

Outra vertente importante da participação relaciona-se com a equidade de gênero. Em Sevilha, utiliza-se um critério de paridade entre homens e mulheres no processo de eleição das delegadas e delegados do OP. Outras experiências, sobretudo na América Latina, envolvem segmentos sociais considerados mais vulneráveis, como idosos, crianças e jovens, minorias étnicas e deficientes, através da criação de sistemas de cotas nos processos de eleição de delegados ou conselheiros. A maioria dos Orçamentos Participativos é construída a partir de espaços territoriais (regiões, municípios, freguesias, bairros) e de eixos temáticos específicos.<sup>213</sup>

Segundo a proposta de Yves Sintomer, no quadro das experiências europeias é possível encontrar cinco tipos de objetivos diferentes, embora não exclusivos: 1. Construir uma democracia mais participativa; 2. Promover uma democracia de proximidade; 3. Favorecer a modernização participativa da administração; 4. Criar uma parceria público-privada, com o envolvimento das empresas assim como de cidadãs e cidadãos; e 5. Apoiar o desenvolvimento comunitário.<sup>214</sup>

A estas diferentes lógicas correspondem normalmente diferentes processos de ancoragem do OP à máquina administrativa municipal: a) um de caráter mais político, no qual o OP depende diretamente do chefe do Executivo; b) outros mais preocupados com a melhoria

---

<sup>211</sup> Ibid., p. 27-28.

<sup>212</sup> Ibid., 28.

<sup>213</sup> Ibid., p.28-29.

<sup>214</sup> Ibid., p. 29.

da eficiência na gestão pública, como em Rheinstetten, na Alemanha, onde o OP se encontra instalado como procedimento permanente para tomada de decisões do Departamento de Finanças do município; c) outro mais organizado em função dos processos de planejamento das políticas públicas; d) por último, o caso da cidade de Pieve Emanuele, na Itália, onde o OP está integrado numa estrutura chamada de “Escritório de Participação Municipal”, por sua vez integrado à Secretaria de Cultura, o que lhe atribui um enfoque especial de construção de uma nova cultura política para as próximas gerações.<sup>215</sup>

Em muitas outras situações, o OP surge integrado em mais de uma secretaria ou departamento municipal, dando conta do caráter multidimensional do orçamento.

## II – Dimensão normativa jurídica

Na maioria dos casos, o Regulamento Interno do OP é o instrumento que procura balizar os princípios e as regras de funcionamento do processo. Não sendo institucionalizado como lei ordinária, é aceito pelos participantes como se o fosse.<sup>216</sup>

Também é possível encontrar o OP regulamentado e institucionalizado por resoluções, decretos, leis e constituições diversas. É o caso de Córdoba (Espanha), Pieve Emanuele (Itália), Rheinstetten (Alemanha), entre outros. No Peru verifica-se uma situação particular: há um dispositivo legal nacional que confere ao OP bases constitucionais únicas. Em 2007, o OP foi decretado como lei nacional na República Dominicana.<sup>217</sup>

## III – Dimensão territorial

A dimensão territorial do OP é também um fator de diferenciação entre as experiências existentes. Tendo como referência esta dimensão e face à multiplicidade dos exemplos conhecidos, pode-se concluir pela existência de quatro tipos de OP: supramunicipal, municipal, inframunicipal e setorial ou temático.<sup>218</sup>

São experiências existentes ao nível de grandes regiões ou de estados com orçamento próprio e autonomia na gestão dos recursos. Desse nível podemos dar o exemplo do estado do Rio Grande do Sul e o da região do Lácio (Itália). Quanto maior for o município, mais complexo tende a ser o processo, sobretudo porque se torna necessário criar níveis

---

<sup>215</sup> Ibid., p. 29-30.

<sup>216</sup> Ibid., p. 30.

<sup>217</sup> Ibid., p. 31.

<sup>218</sup> Ibid., p. 31-32.

intermediários de participação da população. O exemplo mais conhecido a esse nível no Brasil é a cidade de Porto Alegre.

Outro tipo de OP, concebido, normalmente, com base na discriminação positiva de um subterritório municipal mais desfavorecido, visa implementar uma dinâmica participativa que ajude a aprofundar a auto-organização comunitária e, em consequência, a promover a coesão socioterritorial do município. São os modelos de OP nas áreas rurais ou para bairros populacionais específicos.

Os orçamentos participativos de tipo setorial ou temático tendem a privilegiar subsetores específicos, identificados de acordo com as necessidades e problemas de cada território, assim como com as sensibilidades das equipes municipais competentes.

#### IV – O capital social

A expressão “capital social” parece ter sido empregada pela primeira vez por Hanifan (1916), que o havia definido como um conjunto de relações sociais marcadas pela boa vontade, camaradagem e simpatia, atributos muito próximos do *good will* utilizado para definir as relações públicas na sua origem.<sup>219</sup>

Foi com Pierre Bourdieu, em 1980, que o conceito surgiu de forma sistemática no campo da Sociologia. Bourdieu, em seu artigo “Le capital social: notes provisoires”, definiu o capital social: “como o conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de inter-reconhecimento”.<sup>220</sup>

A participação e a deliberação social, por meio do OP, podem provocar um mecanismo causal vantajoso para o desenvolvimento do capital social, pois, com a participação e a deliberação, há um estímulo para a inclusão de novos participantes e posteriormente um aumento na confiança dos envolvidos no processo deliberativo. Dessa forma, a prática deliberativa pode produzir capital social, embora seja necessária a preexistência de um histórico associativo que contribua indiscutivelmente para o sucesso da democracia deliberativa. O capital social funciona como sistema de crédito entre os participantes da estrutura do OP, que posteriormente pode ser trocado por produtos em feiras comunitárias, ou seja, o participante que honra com os seus compromissos recebe crédito em sua comunidade,

---

<sup>219</sup> Ibid., p. 32-33.

<sup>220</sup> Ibid., p. 33.

portanto reduzindo as suas despesas, o que eleva a qualidade moral dos membros envolvidos.

221

Normalmente, a literatura publicada sobre o capital social concentra-se na investigação de suas consequências positivas, ignorando seus aspectos negativos, que precisam ser estudados e aprimorados. Estudos recentes identificaram pelo menos quatro consequências negativas do capital social: (i) exclusão dos não membros; (ii) normas de nivelamento descendente; (iii) restrições à liberdade individual; e (iv) exigências excessivas a membros do grupo. São questões que precisam ser aprimoradas, pois essas manifestações sobre a prática do OP já começam a ser observadas como perversidades do capital social –chamadas de capital social negativo.<sup>222</sup>

#### 7.4 Estudos de casos com o aprimoramento do modelo de gestão social

Tenório se preocupa em comprovar através dos estudos de casos que a gestão social poderia elevar os índices de produção na administração e nas entidades privadas. O caso dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de Nova Friburgo foi um exemplo do esforço do professor. Nesse caso, a Federação das Indústrias passou a orquestrar as decisões da cadeia da moda local. Na pesquisa realizada pela FGV, a ausência da participação direta da população prejudicou o desenvolvimento da APL, segundo a decisão do TCU.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Ibid., p. 33-34.

<sup>222</sup> PORTES, 2000, p. 6.

<sup>223</sup> O recorte da pesquisa recai especificamente sobre o APL da Moda em Nova Friburgo, onde os pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) constataram que os empreendedores do APL eram egressos de grandes indústrias, portanto estavam impregnados dos métodos da cultura mecanizada fordista de produção e gestão taylorista. Em 2010 foi verificado, através da pesquisa realizada pelo SEBRAE, que o perfil do empreendedor daquela região havia mudado, com um número maior de empreendedores com grau de escolaridade superior. Segundo as informações levantadas pelo SEBRAE, as redes se fortaleceram com esse novo tipo de empreendedor, mas também com os serviços informais da população local, como no trabalho de formiguinhas das sacoleiras que ajudaram no crescimento de pequenos empreendedores. A pesquisa sobre o APL da Moda em Nova Friburgo demonstrou que somente 35% das confecções comercializam seus produtos para grandes lojas e indicou que 15% exportaram (dados de 2011). Hoje o APL de Nova Friburgo gera 20 mil empregos e é responsável pela produção de 25% da moda íntima do país. Em 2002 os governos locais receberam investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para os APLs, com o objetivo de articular diversos atores e promover o desenvolvimento local. Na avaliação do BID ficou confirmado a ausência de cooperação nas atividades locais, pois tal projeto deveria contar com a capacitação e o fomento através das lideranças locais e de mobilização das comunidades. O BID apontou a necessidade de o APL de Nova Friburgo investir na gestão social para liberação de mais recursos. Com efeito, foi criado um conselho para auxiliar na gerência do fundo, que passou a elaborar a governança do APL. Esse conselho é formado pelas prefeituras da região, o SEBRAE, a Federação das Indústrias (FIRJAN), o Sindicato de Indústria do Vestuário de Nova Friburgo (SINDVEST), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional do



No entanto, outros exemplos são capazes de comprovar a eficácia da gestão social, dentre eles, o uso do microcrédito com a população de baixa renda e o aplicativo de celular para ampliar a fiscalização do FUNDEB, que veremos a seguir:

a) O Banco de Palmas

O Banco de Palmas é um exemplo de gestão social bem-sucedida no sistema financeiro, que utiliza o sistema de microcrédito. O microcrédito utiliza o procedimento da democracia deliberativa no acesso ao crédito, pois representa a disponibilidade do crédito para os empreendedores de baixa renda. Nesse sistema as financeiras operam o microcrédito com foco no índice qualitativo da partição social, que implica no não uso das garantias tradicionais. Trata-se de uma perspectiva do homem contemporâneo descrita por Guerreiro Ramos, pois a atitude parentética amplia a aceitação das regras por aqueles que participam da sua construção. No caso do microcrédito são os próprios pares dos tomadores que avalizam a tomada de empréstimo.<sup>224</sup>

---

Desenvolvimento Social (BNDES), o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico. A FGV também foi chamada para analisar a participação da comunidade nas tomadas de decisões. Logo de início ficou claro que o planejamento estratégico do conselho de moda articulava estrutura e ações para curto e médio prazo. As tomadas dos financiamentos locais denunciaram que não havia um planejamento em longo prazo, pois a maior parte dos empréstimos focava em compras de equipamento e matéria-prima, e quase nenhum investimento em capacitação. A pesquisa notou que os empresários participantes da governança do APLNF acham a gestão desarticulada, pois suas decisões são centralizadas e direcionadas ao interesse de grupos específicos de industriais ou mesmo das instituições participantes. Esse comportamento permitiu a perda de qualidade da gestão, que se tornou tecnocrata e hierarquizada, comum em ambientes empresariais, fundamentados em técnicas de estratégias empresariais competitivas. No relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) (2015) foi recomendado o investimento em capacitação para ampliar a participação social dentro das potencialidades econômicas levantadas nas localidades dos APLs. Também foi sugerido que a avaliação e fiscalização dos recursos investidos leve em conta o grau de satisfação das necessidades básicas dos pequenos empreendedores e microempresas da região. Dessa forma, a gestão social parece ter se tornado um indicativo qualitativo a ser alcançado no caso da cadeia da moda de Nova Friburgo, segundo a recomendação do TCU. TENÓRIO, 2013, p. 112.

<sup>224</sup> O sistema capitalista se fundamenta sobre os pilares da propriedade privada e dos meios de produção, da acumulação de riquezas e da exploração do trabalho. Os efeitos sociais e ambientais são devastadores e geram reações no sentido contrário, trazendo à tona uma multiplicidade de experiências, dos sujeitos, grupos, práticas e sistemas que não aceitam a racionalidade capitalista. A economia solidária, na qual está inserida o microcrédito, surge como modelo de gestão social em desafio à ordem capitalista vigente, demonstrando que há propostas factíveis de superação do modelo atual, dentro da própria lógica do capitalismo. São alternativas econômicas concretas, ao mesmo tempo emancipatórias e viáveis, e que, por isso, dão conteúdo específico às propostas por uma contraglobalização hegemônica. A economia solidária como sistema econômico social conforme as múltiplas formas associativas e empresas solidárias, sem fins lucrativos, sustentadas pelos princípios e valores universais de mutualismo e cooperativismo, consagrando o princípio da ampliação da participação social.<sup>224</sup> SANTOS, 2002, p. 24.

No Banco de Palmas foram criadas moedas sociais para os bons pagadores, que permitem descontos em feiras comunitárias para compra de mercadorias e evita que o dinheiro circule fora da comunidade.

A Feira Permanente de Economia Solidária foi um exemplo de troca de moedas sociais no Banco de Palmas, onde os membros da comunidade colocaram 30 barracas, cada qual com sua produção familiar. A feira teve como objetivo ser um espaço de encontro e articulação entre produtores e consumidores solidários. Nela, grupos de economia solidária exporaram e comercializaram seus produtos.<sup>225</sup>

É importante lembrar que, no caso do Banco de Palmas, assim como outros bancos, a organização lida com recursos públicos, que precisam ser devolvidos. O TCU fiscaliza recursos repassados a bancos sociais principalmente pelo BNDES. A experiência demonstra que a gestão social na economia solidária e no sistema de microcrédito ampliou o controle externo do TCU, principalmente sobre as entidades do terceiro setor e as prefeituras que passaram a implantar o sistema. Esse modelo de gestão social desenvolvido em torno do microcrédito justifica as despesas do BNDES e demais órgãos públicos pelo pressuposto da defesa do interesse público primário, ou seja, o interesse do povo. Trata-se de justificativa extremamente plausível para gastos da administração pública dentro dos limites orçamentários previstos.

b) Aplicativos de celular para monitoramento de obras públicas como mecanismo de participação social

Em novembro de 2013, a Transparência Brasil criou uma base de dados que foi batizada como Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), que permite o acompanhamento da construção de creches e escolas. A ONG classificou as obras, destacando as atrasadas ou paralisadas.<sup>226</sup>

A Transparência Brasil também disponibilizou um aplicativo que os cidadãos podem baixar através do telefone móvel. O software utiliza a câmera do celular e permite que o usuário registre com fotos o andamento das obras públicas, mesmo que paralisadas, atrasadas ou não iniciadas. O programa inclui a lista para localização por GPS, utilizando o mapeamento do Google, em que há 4.800 creches e escolas de todo o país cadastradas. Por enquanto, o

---

<sup>225</sup> Ibid., p. 27-28.

<sup>226</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/aplicativo-ajuda-monitorar-obras-de-creches-21806479>. Acesso em 12/07/2017.

aplicativo está disponível no sistema Androide, mas, a partir de outubro de 2017, chegará ao iOS (iPhone).<sup>227</sup>

Nas três primeiras semanas de funcionamento, 50 fotografias foram enviadas e 12 casos encaminhados à Ouvidora-geral da União. Duas construções em atraso foram consideradas com irregularidades graves, e passarão por auditorias de controle interno. Os nomes das cidades onde as ocorrências foram constatadas serão divulgados logo após concluídas todas as etapas da fiscalização.

As fotografias são analisadas por engenheiros voluntários da Transparência Brasil. Após essas avaliações, as prefeituras são cobradas pelos atrasos ou interrupções, além de terem de fixar nova data para execução do serviço. Se não houver resposta, são acionados o Poder Legislativo municipal e a Ouvidora-geral da União. A iniciativa conta com a parceria com o Projeto Tá de pé? que adotou um lema: “A cobrança move a obra”.<sup>228</sup>

O objetivo é fazer com que as prefeituras se comprometam a terminar as obras, fixando novos prazos. Para o cidadão é um importante instrumento de fiscalização e denúncia. O presidente da ONG afirma que é através da pressão social que os municípios de fato se movimentam.

O aplicativo surge no meio de uma intensa discussão da sociedade brasileira para ampliar a transparência de dados e prevenir eventos de corrupção. A maior parte dos municípios não obedece devidamente à Lei da Transparência, o que dificulta a fiscalização pela população. A ONG Transparência Brasil vem divulgando dados orçamentários dos municípios e, agora, com o aplicativo, transforma os cidadãos em potenciais fiscais da devida aplicação dos recursos públicos.

Gilberto Waller Junior, o ouvidor-geral da União, explica que a sociedade precisa ter vários canais de comunicação com o Estado, inclusive nas redes sociais e nos aplicativos. Explica: “Quem acompanha o dia a dia de uma obra é o vizinho, que vê o que acontece de perto e denuncia o que não está funcionando”.

No município de Nova Iguaçu, por exemplo, a Fundação Nacional de Educação – FNDE informou que as construtoras vencedoras de licitações com empenho de verbas federais em 2013 não conseguiram cumprir contratos firmados com o município, gerando paralisações

---

<sup>227</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/aplicativo-ajuda-monitorar-obras-de-creches-21806479>. Acesso em 12/07/2017.

<sup>228</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/aplicativo-ajuda-monitorar-obras-de-creches-21806479>. Acesso em 12/07/2017.

das obras. A FNDE orientou a prefeitura a aplicar sanções às empresas e rescindir contratos. A fundação, que repassava 70% dos recursos antes da primeira etapa, hoje, com o aplicativo, só repassa inicialmente 15%, os demais percentuais só são entregues quando há comprovações da execução das demais etapas. O software criado pela Transparência Brasil permite que a União fiscalize de Brasília a execução das obras através da participação dos cidadãos, enviando fotos sobre o estágio da obra em tempo real.<sup>229</sup>

A nova tecnologia permite que os cidadãos ajudem a esclarecer antigos problemas, se a inexecução de uma obra ocorre por problemas com a empresa contratada ou por problemas de gestão do próprio município. Se a obra está com o pátio de operações montado, com todos os trabalhadores fazendo os devidos preparativos e equipamentos e veículos estacionados é indício de que o problema possa ser de repasse de verbas do município. De idêntica forma, se o município repassou os recursos e a empresa contratada não inicia a obra ou não cumpre os prazos, não será difícil denunciar o contrato.

O aplicativo permite a participação direta da população, sem qualquer espécie de coerção, favorecendo a educação cidadã numa sociedade digital organizada em rede e permitindo que a informação institucional possa ser formada com a participação popular. Tais pressupostos ampliam o controle externo e interno sobre o gestor, gerando a consciência de que cada indivíduo possui o direito fundamental de participar e, portanto, de fiscalizar, abrindo as portas para uma sociedade cada vez mais multicêntrica e plural. Esse arcabouço legitima as instituições e resgata a confiança da população, bem como a crença de que é possível construir uma sociedade melhor.

Em agosto de 2017, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro também criou um aplicativo semelhante, que será disponibilizado à população, em novembro/2017, com sistema de localização da obra por GPS, onde os cidadãos terão acesso ao valor empenhado para construção. O aplicativo do TCMRJ também permitirá o envio de fotos pela população ampliando o controle externo da Corte de Contas.

---

<sup>229</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/aplicativo-ajuda-monitorar-obras-de-creches-21806479>. Acesso em 12/07/2017

## **8 A GESTÃO SOCIAL COMO MECANISMO AUXILIAR À ATIVIDADE DO TCM-RJ**

Arno Scherzberg explica que é possível construir uma interpretação hermenêutica, que amplie a interpretação da norma, principalmente em questões complexas, o que garante a segurança das relações jurídicas. Em regra, o julgador deve levar em consideração o contexto de três fatores: a) os conflitos enfrentados pelo Estado não são mais triviais, pois não podem mais ser deixados de lado, principalmente em função da pressão midiática. As questões, como, por exemplo, sobre deliberação acerca da energia nuclear, integração de estrangeiros, terrorismo, além de conflitos que provocam diferenças religiosas, ideológicas e étnicas, devem ser enfrentadas pelo Estado, mas podem exigir um novo acordo social. Decisões baseadas apenas na economia não podem mais dar conta do cotidiano da administração pública, por isso é necessário um esforço maior para uma integração social e cultural; b) o ato de governar e administrar, hoje, encontra limitações na circulação incontrolável do capital de diversos países, na rearticulação universal acerca da produção e na prestação de serviço do Estado. A própria sociedade apresenta um sistema de dependência mútua, fazendo com que os donos dos meios de produção estejam em qualquer lugar do planeta; c) o Estado preventivo, na sua esfera de ação de relações sociais, econômicas e ecológicas, também é marcado pela adoção de recursos técnicos e de pessoal altamente especializado, como as organizações privadas. O desenvolvimento hoje leva em consideração índices qualitativos, como, por exemplo, grande número de fatores psíquico-sociais, técnicos, ecológicos e econômicos, o que determina o desenvolvimento social nos setores da economia e no mercado de trabalho, na proteção do meio ambiente ou na prevenção da saúde. A atuação estatal precisa superar a gestão tradicional

através da ampliação da participação cidadã. Isso é necessário, por exemplo, nas decisões de corte de investimentos para superações de incertezas.<sup>230</sup>

Um exemplo que ganhou a atenção da mídia foi em Oberlaindern, quando um morador de um povoado bávaro ajuizou uma demanda contra o Estado, pois sofria de cefaleia crônica, com sintomas de ruído no ouvido, distúrbios no ritmo do coração e câncer. Em cada casa da cidade, pelo menos um morador possui câncer, segundo informação dos próprios órgãos públicos. Os Estados Unidos administram em Oberlaindern, desde 1951, o “International Broadcasting Bureau”, uma emissora que irradia seu sinal de televisão até a Ásia com a execução de um transmissor de 1 milhão de watts. O governo local só pretende tomar providência quando uma prova científica incontestável da afetação à saúde for apresentada. As conclusões da investigação não comprovam que os efeitos eletromagnéticos são causadores das doenças, pois as provas produzidas são discutíveis e incertas. Em dois processos, os juízes do Tribunal de Justiça Administrativa Local extinguiram o feito por motivos de divergência de provas periciais. Em resumo, parece não haver comprovação científica de que a radiação das antenas provoca câncer, mas a decisão dos magistrados de não julgar se tornou extremamente impopular. A população alega que não havia histórico de câncer na cidade antes do fim da II Guerra, porém, com a chegada dos americanos, praticamente forçaram a instalação da antena, mediante retribuições pecuniárias ao governo alemão. Arno explica que a população faz protestos constantes e que a questão inviabiliza qualquer diálogo com o poder local. O exemplo deixa claro que, modernamente, uma decisão precisa gozar do pressuposto da aceitação popular, sob o risco de abalar a própria segurança jurídica do Estado democrático de direito.<sup>231</sup>

É no direito de regular as incertezas, através do amplo conhecimento das normas, que são sanadas as demandas dos concernidos no ajuizamento de demandas locais e temporais. O direito rege os riscos ao mensurar os limites da responsabilidade do indivíduo, estipulando assim os limites das decisões. Mas, em situações complexas, o decisor não pode simplesmente escolher os resultados da decisão, pois gera expectativas da população em relação aos procedimentos que devem ser adotados, principalmente em situações novas.<sup>232</sup>

É sabido que nas situações cotidianas os precedentes antecipam o direito e cuidam da sua continuidade. O fundamento das decisões que geram precedentes é um acordo, proposto

---

<sup>230</sup> SCHERZBERG, 2006, p. 25-26.

<sup>231</sup> Ibid., p. 26.

<sup>232</sup> Ibid., p. 27.

pelo Estado e aceito pela sociedade, o que permite a isonomia e simetria na solução de interesses individuais. Mas quando o assunto adquire grande repercussão social, a segurança jurídica das relações privadas e do próprio Tribunal está em jogo, pois é necessário um novo acordo com a sociedade. Aquele que se arrisca à carreira da magistratura deve estar ciente desse compromisso, que representa o dever de defender a bandeira da democracia participativa. Cada juiz é lembrado desse juramento ao ser sabatinado pelo Parlamento alemão para ingresso no *Bundesverfassungsgericht*.<sup>233</sup>

Estas foram as consequências de uma readaptação do Direito após a II Guerra na Alemanha. Para contrapor o autoritarismo de Adolf Hitler, instaurou-se uma administração pública e tribunais que permitem a modificação constante da interpretação, com isso busca-se a adequação e a transparência na concretização das leis, através da participação da população, principalmente em situações complexas. A conformação social da certeza jurídica não pode mais estar em nenhum discurso do legislador ou do Judiciário, mas somente numa interpretação da própria sociedade.<sup>234</sup>

Essas transformações sempre estiveram nas discussões da Ciência Política, através do debate da desvinculação da ideia do patriotismo constitucional. Há uma plausibilidade histórica sobre o desenvolvimento integrador do Estado e a preservação dos limites instituídos pela condição fronteiriça. Na cultura alemã a capacidade integradora democrática sempre esteve no povo, e não na força dos três poderes. Portanto, a participação social seria o elemento integrador do Estado, e as fronteiras desse Estado poderiam ser integradas também através da participação num Parlamento Supranacional, como a União Europeia (UE). Essa participação se estende a todo cidadão considerado nacional pela Constituição dos Estados-membros.<sup>235</sup>

A mudança na concepção aristotélica, que deveria haver um esforço maior para preservação do Estado, como meio de consecução da felicidade da polis e o determinador do objetivo necessário e realizador da formação e organização de toda nação. Aristóteles defendia que o homem deveria preservar a pólis e o Estado; enquanto modernamente o homem participa do Estado, tem necessidade de ajudar a organizar juridicamente a coletividade. Peter Berdura explica que o Estado tem a experiência histórica da dominação política, onde não eram garantidas as liberdades individuais e a segurança jurídica. Com essas garantias do indivíduo, Arthur Benz e Reinhold Zippelius analisam que a sociedade almejou a competência de um

---

<sup>233</sup> *Bundesverfassungsgericht* – Tribunal Constitucional Alemão.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 28-29.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 35-36.

poder soberano legítimo, participativo, sobretudo praticado pelo Estado. Todavia caminhamos para um futuro, com a transformação da perda do poder dirigente do Estado, agora submetido à vontade direta do povo.<sup>236</sup>

Sequer é possível resgatar a relação tradicional do Estado grego na comunidade moderna, de forma despreocupada do conjunto da racionalidade pública e privada.<sup>237</sup> Ademais, chegamos ao fim do sistema de organização burocrático pública, instaurado após a Revolução Francesa, que sofre uma transformação teórica que deve ser compreendida dentro da teoria da democracia deliberativa no Direito Público e precisa ser considerada pelo Brasil.

Peter Häberle acrescenta que a interpretação das normas não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A esse processo de interpretação das normas devem ter acesso potencialmente todas as forças políticas e sociais. O cidadão que faz denúncia ao TCM-RJ é intérprete da Constituição e das demais normas e regulamentos. A interpretação das leis e da Constituição é, todavia, uma atividade que potencialmente diz respeito a todos.<sup>238</sup> Os grupos sociais e os próprios indivíduos são considerados intérpretes indiretos da Constituição e da Lei Orgânica, a longo prazo. A conformação da realidade social torna-se também parte da interpretação das normas pertinentes à realidade.<sup>239</sup>

Na Alemanha, preocupados com o julgamento, todos os que exerciam funções estatais, parlamentares, funcionários públicos, juízes, julgadores das contas públicas, foram conclamados a participar do famoso debate no Parlamento alemão de 1974. Foi uma interpretação constitucional antecipada, com a participação da população, após o esclarecimento pelas universidades públicas, o que criou um método de julgamento e limitou o poder do intérprete, obrigando a consulta pública em questões complexas.<sup>240</sup>

O legislador cria uma parte da esfera pública e da realidade da Constituição, coloca acento para posterior desenvolvimento dos princípios da administração pública. Ele atua como elemento precursor da interpretação constitucional federal, estadual e da Lei Orgânica Municipal. Mesmo as decisões em conformidade com a Constituição são constitucionalmente relevantes e suscitam, a médio e a longo prazos, novos desenvolvimentos da realidade e da

---

<sup>236</sup> Ibid., p. 36-37.

<sup>237</sup> Ibid., p. 37.

<sup>238</sup> HÄBERLE, 1997, p. 24.

<sup>239</sup> Ibid., p. 24.

<sup>240</sup> Ibid., p. 25.



publicidade da Constituição. Muitas vezes essas concretizações passam a integrar o próprio conteúdo das Constituições.

A estrita correspondência entre a vinculação (à Constituição ou norma) e a legitimação para interpretação perde, todavia, o seu poder de expressão quando se consideram os novos conhecimentos da teoria da interpretação, que leva em consideração: a) interpretação é um processo aberto; b) vinculação (precedentes) se converte em liberdade na medida em que se reconhece que a nova orientação hermenêutica contraria a vontade da população. A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de interpretação da realidade do processo de integração.<sup>241</sup> É que os intérpretes em sentido amplo compõem essa realidade pluralista.

Qualquer intérprete é orientado pela teoria e pelas práticas. Todavia, essas práticas não são, essencialmente, conformadas pelos intérpretes oficiais da norma.<sup>242</sup> A vinculação judicial à lei e à independência pessoal e funcional dos juízes e decisores administrativos não pode encobrir o fato de que ele interpreta a norma na esfera pública e na realidade. Errôneo seria reconhecer as influências, as expectativas e as obrigações sociais a que estão submetidos os juízes e decisores apenas sob os aspectos de uma ameaça a sua independência. Essas influências contêm também uma parte de legitimação e evitam o livre-arbítrio da interpretação judicial ou administrativa.<sup>243</sup> A garantia da independência dos juízes e dos decisores no Tribunal de Justiça Administrativa somente é tolerável porque outras funções estatais e a esfera pública pluralista fornecem material para lei.

Quanto mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação da Constituição ou da Lei Orgânica, mais amplo será o círculo dos que dela devam participar. É que se cuida da Constituição enquanto processo público. Diante da objeção de que a unidade da Constituição se perderia com a adoção desse procedimento, deve-se observar que as regras básicas de interpretação remetem ao caso concreto que resulta da conjugação desses diferentes intérpretes da norma no exercício das funções específicas. A unidade da Constituição e Lei Orgânica ou mesmo da norma geral surge da conjugação do processo e das funções de diferentes intérpretes. Aqui devem ser desenvolvidas reflexões sob a perspectiva da teoria da constituição e da teoria democrática.<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> Ibid., p. 30.

<sup>242</sup> Ibid., p. 31.

<sup>243</sup> Ibid., p. 31-32.

<sup>244</sup> Ibid., p. 32-33.

A corte constitucional alemã, o *Bundesverfassungsgericht*, já deixou claro em suas decisões que a legitimidade da interpretação dos órgãos da administração deve se valer de diferentes métodos, tendo em vista exatamente os participantes da interpretação submetida a sua apreciação. Os tribunais devem ser cautelosos na aferição de legitimidade do legislador democrático.<sup>245</sup>

O julgador deve estar sensível ao fato de que as leis que despertam grande interesse da opinião pública provocam discussões permanentes e são aprovadas com a participação e controle rigoroso da opinião pública. Ao analisar os casos que demandam a aplicabilidade dessas leis, a Corte administrativa deveria levar em conta a peculiar legitimação democrática que as orna, decorrente da participação de inúmeros segmentos no processo democrático de interpretação constitucional. Por outro lado, casos tipificados por leis menos polêmicas não devem ser submetidos a um controle tão rigoroso, pois sua elaboração despertou pouca atenção, por serem aparentemente desinteressantes ou com aquelas regelações que já restam esquecidas.<sup>246</sup>

Nessa peculiar reflexão, a gestão social, uma vez implantada na administração pública, pode ajudar nas decisões do TCM, escorando-as na vontade popular e evitando controvérsias no seio da comunidade. Para isso deve-se tomar por base um consenso sobre os casos que dividam a opinião pública. Cabe ao TCM-RJ a tarefa de zelar para que não se perca o mínimo indispensável da função integrativa da opinião pública em sua decisão.

Ademais, o TCM-RJ deve controlar a participação dos diferentes grupos na interpretação da Constituição e normas, de forma que, na sua decisão, se levem em conta, interpretativamente, os interesses daqueles que não participam no processo (interesses representativos e não representáveis).<sup>247</sup>

## 8.1 O controle social no Tribunal de Contas

---

<sup>245</sup> Ibid., p. 44.

<sup>246</sup> Ibid., p. 45.

<sup>247</sup> Ibid., p. 46.

A CF, nos arts. 70, 71 e 74, estabelece que o controle institucional cabe essencialmente ao Legislativo, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas e de cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle.<sup>248</sup>

Todos os tribunais de contas dos estados e municípios seguem idênticas estruturas. Dessa forma, no município do Rio de Janeiro o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio do TCM-RJ, que, apesar de ser um órgão autônomo, também auxilia a Câmara dos Vereadores no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.<sup>249</sup>

Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão à corrupção: o MPF, os Ministérios Públicos Estaduais, o TCU, os tribunais de contas dos estados e as controladorias dos estados e do município, a Polícia Federal, a Polícia Civil, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Cabe ao TCM-RJ especificamente o julgamento das contas públicas dos poderes municipais, bem como a fiscalização dos contratos e a consultoria preventiva, quando provocados pelos gestores públicos.<sup>250</sup>

Mas foi somente a partir de 2012, com a intensificação das discussões pelo CGU e pelo TCU sobre o controle social, que o TCM se engajou nesses estudos. Em vista da necessidade de oferecer uma resposta para a sociedade e por conta das complexas estruturas políticas e sociais que se formaram nos últimos anos, com rotineiros eventos de corrupção, concluiu-se que o controle da administração pública não deveria se restringir somente ao controle das instituições constituídas. Era fundamental para toda a sociedade a participação do cidadão nesse processo, monitorando permanentemente as ações governamentais.<sup>251</sup>

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.<sup>252</sup>

Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

---

<sup>248</sup> CGU, 2012, p. 16.

<sup>249</sup> Ibid., p. 16-17.

<sup>250</sup> SIMÕES, 2016, p. 4.

<sup>251</sup> CGU, 2012, p. 16-17.

<sup>252</sup> Ibid., p. 17.

No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.<sup>253</sup>

O controle social constitui-se na ampla possibilidade de controle direto e imediato do cidadão, não sendo permitido ao Estado opor resistência à sindicabilidade por parte do cidadão. Por meio do controle social, o cidadão pode participar dos assuntos do município, visando à fiscalização, à avaliação e à correção dos atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos.

Quanto à participação, o texto constitucional brasileiro de 1988 admite, com citado anteriormente, que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da própria Constituição.<sup>254</sup>

Diogo Moreira Neto assevera que a boa interpretação deve ser sistemática do preceito contido no art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna Brasileira, que garante que a participação popular seja interpretada como um verdadeiro direito fundamental.

Há outro direito fundamental relacionado ao controle social, que Bresser-Pereira chamou de “direitos republicanos”. Nesses direitos inserem-se os direitos ao patrimônio público e à *res publica*, entendida como o estoque de ativos (fluxo de recurso).

A mencionada Carta igualmente trouxe inovações no campo do controle da administração pública realizado pelo Tribunal de Contas. Ficou superada a noção de que esse controle seria meramente sobre a legalidade dos atos e por meio da fiscalização contábil das contas públicas. Pela leitura do art. 70, percebe-se que a fiscalização será também de natureza financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e incidirá sob os aspectos, além da legalidade, também da legitimidade e da economicidade, principalmente na aplicação das subvenções e na renúncia de receitas.<sup>255</sup>

A prestação de contas deve ser norteadas pelo conceito de *accountability* e pelos princípios da transparência e da boa governança. Portanto, a percepção que se deve ter das Cortes de Contas é aquela que parta, segundo Moreira Neto: “de uma ampla compreensão de que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia”.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> FARIA, 2012, p. 209.

<sup>255</sup> Ibid., p. 210.

<sup>256</sup> MOREIRA NETO, apud FARIA, 2012, p. 210.

Por conta disso, não é facultado aos tribunais de contas agirem como órgãos cartoriais fechados, exercendo apenas o controle formal das contas públicas. Ainda segundo Diogo Moreira Neto:

A administração pública baseada, sobretudo, nos princípios da transparência, *good governance* e *accountability*, exige que os órgãos de controle prestem contas de sua atuação à sociedade, a verdadeira destinatária das ações de controle, e, assim, dialoguem com a comunidade, por meio, por exemplo, das ouvidorias e da divulgação dos resultados de seus trabalhos de fiscalização.<sup>257</sup>

Nesse sentido, o controle social é imprescindível para legitimar o sistema de controle dos tribunais de contas como um todo, visto que somente com o seu exercício é que a sociedade passa a ser destinatária e também participante da fiscalização do agir estatal. Além disso, a atuação conjunta dos tribunais de contas com a sociedade é igualmente relevante para a contenção da corrupção no setor público, um mal que afeta a eficiência da administração, os gastos públicos e o crescimento econômico, promovendo, por conseguinte, a injustiça financeira e social.

De acordo com Diogo Moreira Neto:

Na vida prática deste país, ainda que o exercício do controle social não tenha alcançado maturidade suficiente, algumas atitudes têm sido implementadas para fortalecer esse instituto constitucional de tanto valor. Exemplos disso são programas e projetos levados a cabo pelas Cortes de Contas no sentido de dar transparência às ações governamentais e aproximar o cidadão do controle da gestão pública.<sup>258</sup>

Dito isso, importa dizer que o TCM-RJ deve ter como objetivo principal o fortalecimento do controle social da administração pública, nos contornos estabelecidos pela CF/1988. Tal assertiva passa pelos mecanismos de participação popular instituídos pela Constituição Cidadã, para, então, focalizar as ações da Corte de Contas Municipal no

---

<sup>257</sup> Ibid., p. 211.

<sup>258</sup> Ibid., p. 212.

fortalecimento do controle social e da transparência no setor público, bem como seu papel no combate à corrupção.<sup>259</sup>

A forma mais comum de controle social é a participação da comunidade na elaboração de políticas públicas. Um exemplo claro é a participação social no Plano Plurianual, que apresenta os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos na elaboração das diretrizes e estipulação dos resultados que se buscam alcançar na gestão, inclusive expressando-os em números e delineando o conjunto de ações a serem implementadas.<sup>260</sup>

O PPA também indica os meios para se atingirem os objetivos de um programa, podendo assumir a forma de projetos, atividades ou operações especiais (Ações). Projetos são trabalhos específicos, com prazo de duração e análise do produto final. Atividades são operações de um trabalho continuado, a fim de manter ações já desenvolvidas.<sup>261</sup>

Outra forma de controle é a participação da população nos conselhos gestores dos municípios. Os conselhos elaboram políticas públicas e são órgão paritários, com a participação da administração e da sociedade na composição do planejamento e execução de políticas de uma determinada pasta.

No caso específico do TCM-RJ, em observância ao art. 31, §3º da CF, as contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela administração pública municipal, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação.<sup>262</sup>

Apesar da inércia do controle social, a Corte de Contas carioca está preocupada com efetivo exercício do cidadão no controle social, e a instituição vem se mantendo atenta ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Importantes irregularidades foram denunciadas nos últimos anos, encontradas nos diversos órgãos da Administração Municipal. Conforme o caso, podem ser contatados órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Estadual, o MPF, os tribunais de contas do Estado, e enviado para apreciação da Corte Municipal. O mesmo ocorre com os conselhos responsáveis pelos fundos.

---

<sup>259</sup> Ibid., p. 212-213.

<sup>260</sup> Ibid., p.213.

<sup>261</sup> Ibid., p. 213-214.

<sup>262</sup> SIMÕES, 2016, p. 6.

Para ampliar o controle social, o TCM-RJ tem investido em estudos que permitam maior margem de deliberação na participação ativa do cidadão, entretanto, para isso, é necessária a transparência das ações governamentais. Daí a justificativa para criar o Portal da Transparência do Município, através do site da Controladoria do Município do Rio de Janeiro. Esse portal reúne informações sobre o uso do dinheiro público arrecadado dos contribuintes e as disponibiliza para ciência de todo cidadão, privilegiando uma relação entre sociedade e governo fundada na transparência e na responsabilidade social.<sup>263</sup>

Dessa forma, o governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência e fiscalização.

## 82 O atual estágio do controle social no TCM-RJ

A Resolução nº 701/2011 instituiu o Grupo de Trabalho do Controle Social no âmbito do TCM-RJ. O grupo é responsável por ações que ampliem o controle social das Cortes de Contas do Rio de Janeiro.<sup>264</sup>

As atribuições do grupo de trabalho foram definidas após a Deliberação TCM-RJ nº 202/2014, que aprovou o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro para o período de 2014/2018. No art. 3º foi criada a Comissão Permanente de Suporte e Assessoramento, com a missão de acompanhar a execução e monitorar os resultados do Planejamento Estratégico do Tribunal.<sup>265</sup>

Entre as metas do Plano Estratégico está a ampliação da transparência da gestão pública de todas as ações do TCM-RJ. A finalidade é permitir o acompanhamento e a participação do cidadão na administração pública. Além disso foi também estabelecida a meta de melhorar a integração da sociedade com a Corte de Contas carioca. A iniciativa visa atingir as melhores práticas nos termos do aprimoramento da gestão pública moderna. Os

---

<sup>263</sup> Ibid., p. 6.

<sup>264</sup> Resolução nº 701/2011 – Institui o Grupo de Trabalho do Controle Social no âmbito do TCM-RJ.

<sup>265</sup> Resolução nº 202/2014 – Aprova o Plano Estratégico do TCM-RJ para o período de 2014/2018.

mecanismos de participação social também integram a composição do rol de critérios para avaliar o aumento da produtividade e a efetividade das ações do Tribunal.

A Comissão Permanente de Suporte e Assessoramento deixou o Grupo de Trabalho do Controle Social responsável pela execução da “Meta 03/2017”, que tem o objetivo de estimular a análise crítica e a maior participação da sociedade no controle dos Atos da Administração.

A primeira reunião do grupo de trabalho ocorreu em agosto de 2017, quando foi informado de que uma das etapas estratégicas seria a capacitação dos Conselhos de Escolas e Comunidades, o que depende de verba federal, bem como da articulação com o Tribunal de Contas da União.

Foi decidido que o IPLAN fará a capacitação dos conselhos comunitários, bem como de outros órgãos da prefeitura, para permitir uma participação mais ampla do cidadão. O IPLAN também assumiu o compromisso de organizar o serviço de informação de dados para divulgar todas as decisões e atos administrativos do TCM-RJ.<sup>266</sup>

A transparência de todos os atos, processos e decisões do TCM-RJ compõe a etapa 4 do Plano Estratégico, sem a qual a etapa 3 não poderá ser concluída. A capacitação da população para participação social é fundamental, mas sem a transparência de todos os atos da Corte de Contas pela internet não haverá informação para auxiliar na deliberação acerca de assuntos de natureza altamente técnica.

Com efeito, os cidadãos cariocas atualmente não possuem acesso a documentos simples, como, por exemplo: relatório de atividades; manual de Ouvidoria; regulamentos sobre a Lei de Acesso à Informação; quantitativo de pedidos de informação enviada ao Tribunal sobre determinada matéria.

A transparência de todos os atos do TCM-RJ através de seu Plano Estratégico sinaliza para uma mudança de paradigma. Permitir que todas as suas decisões tenham transparência é reconhecer que através de uma cidadania ativa é possível ampliar o controle externo da administração pública, e compreender que o direito de participação do cidadão se estende ao controle e fiscalização das instituições em todos os seus níveis, princípio basilar consagrado também na Carta Magna.

---

<sup>266</sup> Ata da Primeira Reunião do Grupo de Trabalho da Meta 3 do Plano Estratégico do TCM-RJ.



### 8.3 Caminhos para ampliação do controle externo através da gestão social

Como já pontuado no tópico anterior, o TCM realiza o exame da ação estatal na verificação direta da implementação dos programas, cotejando-se os gastos despendidos com a real destinação dos créditos. Interessa-nos, nesse contexto, investigar qual o papel do TCM diante dos direitos sociais que exigem uma atuação positiva do Estado, porque são direitos que demandam uma prestação.

O TCM possui a atribuição de fiscalização, sendo dotado de autonomia, estrutura e competências próprias. Em face da natureza dessa fiscalização dos entes públicos, é de extrema relevância sua atuação no controle da segurança dos direitos fundamentais por parte dos tribunais de contas.

Nas palavras do professor Ricardo Lobo Torres:

O Tribunal de Contas é uma das garantias institucionais da liberdade no Estado Liberal. Juntamente com outros órgãos, como o Banco Central, garante os direitos fundamentais mercê de sua posição singular no quadro institucional do país. O rígido sistema de separação de poderes já não serve para lhe explicar a independência e a responsabilidade. Mesmo sem aderir ao extremismo das doutrinas que o consideram um Poder, o certo é que desborda ele os limites estreitos da separação dos poderes, para se situar simultaneamente como órgão auxiliar do Legislativo, da administração e do Judiciário.<sup>267</sup>

Por outro lado, parece também ter havido uma sensível alteração dos paradigmas, com a participação da sociedade civil encaminhando denúncias e o Tribunal de Contas intensificando a sua atuação, evoluindo para um sistema muito mais preventivo e com caráter pedagógico, incidente sobre a atividade desenvolvida pelo gestor e ao acompanhamento das ações. Essa modernização não descaracteriza a estrutura colegiada dos tribunais de contas e a possibilidade de utilizar mecanismos de coerção, também importantes para resguardar a legalidade democrática, mas traduz, de certa forma, a inadequação dos poderes meramente jurisdicionais. Isso quer dizer que, numa sociedade em que a informação não é totalmente transparente e ainda há um *déficit* na compreensão de algumas matérias técnicas, escopo da deliberação pelas Cortes de Contas, o caminho não pode ser outro senão substituir um controle

---

<sup>267</sup> TORRES, 1996, p. 3.

social inerte da população por um novo modelo de gestão mais ativo, que vá buscar a participação do cidadão.<sup>268</sup>

Diogo Moreira Neto afirma que o TCM deve fiscalizar a administração pública para que se mantenha um diálogo permanente com a sociedade, promovendo uma releitura do princípio da eficiência e um redimensionamento do interesse público, pois com isso a Corte de Contas cumpre a sua missão constitucional que também é de assegurar direitos fundamentais na fiscalização da administração pública, através de uma gestão socialmente ativa. Além dessa função ecumênica de garantir o diálogo plural em todos os setores da Administração, os próprios tribunais de contas se legitimam perante a sociedade quando assumem que uma de suas missões constitucionais é promover a participação da população, independentemente das eventuais denúncias do cidadão.<sup>269</sup>

A guinada moderna que começa a ser debatida dentro do Direito Público é que órgãos como TCM-RJ são garantidores de uma gestão social ativa da Administração, garantindo, assim, direitos fundamentais. Eis o dado da cidadania deliberativa implícito nas expectativas do legislador constitucional, que redesenha o princípio da eficácia, que exige a legitimidade das decisões políticas, e que elas tenham origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, que envolva a concepção de um novo processo de tomada de decisão, fundamentado na autonomia e no bem comum. Como aprovar as contas públicas dos políticos que ignoraram esse processo? Como dizer que uma gestão que não se respaldou nos anseios sociais é eficaz? Como dizer que as decisões de um político que não se respaldou na manifestação social segue o interesse público? Além de refletir sobre essas questões, o TCM-RJ terá que se legitimar perante a sociedade, principalmente em função dos eventos de corrupção que assolaram todo o estado. Trata-se de recuperar a confiança da população, como elemento implícito à legitimidade do processo democrático e da própria justificação da função dos membros da Corte de Contas.<sup>270</sup>

Exigir uma gestão social da administração pública é ampliar a atribuição dos tribunais de contas para aprimorar a fiscalização dos gestores públicos, tirando, dessa forma, do cenário político os que não são capazes de prestar contas ou oferecer garantias mínimas aos direitos fundamentais da população. Trata-se de um novo papel da Corte de Contas, que consiste em exigir do administrador uma gestão social mais ativa, onde os processos de tomada de decisão

---

<sup>268</sup> Ibid., p. 4.

<sup>269</sup> Ibid., p. 4-5.

<sup>270</sup> MOREIRA NETO, apud FARIA, 2012, p. 212.

sejam compartilhados obrigatoriamente com o cidadão, sem nenhuma espécie de coerção, estabelecendo uma clara distinção entre interesse público e interesse privado do gestor (interesse pessoal do político), gerando critérios racionais objetivos para julgamento das contas públicas, com um mínimo de razoabilidade do ponto de vista democrático. O uso de tal prática implica numa nova consciência política, a saber: que os governantes não considerem o Estado como o seu patrimônio, que façam a distinção do que é bem de uso comum e bem de uso privado.

A discussão da gestão social amplia ao máximo a tarefa julgadora do TCM-RJ, provocando uma nova interpretação dos princípios constitucionais e democráticos, como resposta a uma sociedade cuja paciência se esgotou com a corrupção. Fiscalizar e julgar os paradigmas de um novo modelo de gestão é fortalecer o engajamento cívico, incentivando a participação da população, que envolve também as universidades e a Corte de Contas, isso reconstrói uma antiga prática, que agora visa reduzir o cenário de dificuldades presente nos espaços decisórios, ampliando a concepção de uma *res pública* e de um verdadeiro legado democrático.<sup>271</sup>

Infelizmente, o orçamento público sempre teve a sua fiscalização e seu acompanhamento restritos a um pequeno grupo de técnicos, cujas ausência, transparência e fiscalização facilitaram a manipulação de recursos e benefícios para determinados grupos. Esse fato permitiu a existência de gestões patrimonialistas e clientelistas.<sup>272</sup>

O argumento mais comum sempre foi o de que a população não está preparada para deliberar sobre determinados assuntos de teor altamente técnico, mas nunca se pensou numa política educativa da população para ampliar a margem de deliberação. Com a ampliação da notícia dos eventos, como a “Operação Lava Jato”, o TCM-RJ, junto a outras cortes de contas em todo o país, é conclamado a dar vazão às inquietações populares, estimulando a criação de espaços sociais dentro da administração pública a fim de ampliar a rediscussão do seu modelo de gestão. Essa tarefa implica num processo educativo permanente, que envolve compreensão de que os órgãos de controle externo não são os únicos responsáveis pelo controle dos atos praticados pelo gestor. A população tem o direito fundamental de participar desse processo e o TCM-RJ deve prover os recursos necessários para que esse diálogo aconteça, garantindo que as suas decisões não destoem daquilo que o povo já apurou ou tem reivindicado.

---

<sup>271</sup> Ibid., p. 213.

<sup>272</sup> Ibid., p. 214.

## 9. ANALISE DE RESULTADOS

### 9. 1 Grupo de Trabalho do Controle Social como estimulador da Participação Social dentro do TCMRJ.

Diversos pesquisadores têm proposto e adotado matrizes de análise de processos participativos. Tenório desenvolveu categorias de análise correspondente aos princípios conceituais da cidadania deliberativa, e, mais recentemente vem propondo matrizes para orientar o estudo sobre as práticas de participação da sociedade nos processos de elaboração dos instrumentos de gestão da administração pública, inclusive os planos estratégicos. Participativos.<sup>273</sup>

A primeira questão a ser levantada é que o Município do Rio de Janeiro possui os mecanismos de participação social dentro das contas públicas. A Lei Municipal n.º 3.189, de 23 de março de 2001, prevê a participação da população no planejamento, acompanhamento e execução do orçamento municipal, bem como criação de um conselho participação, com renovação por períodos.<sup>274</sup>

A referida lei dificilmente é executada, sob a alegação de que existem assuntos de natureza técnica do qual a população não teria informação suficiente para deliberar. A expectativa é que o Grupo de Trabalho do Controle Social do TCM possa auxiliar na execução do diploma legal.

A natureza dos espaços e caráter das deliberações é quase consultiva no Município do Rio de Janeiro, muitas vezes realizadas através de audiências públicas, que acabam tendo um caráter meramente ratificatório.

No que se refere à organização dos processos, considera-se relevante a necessidade de regulamentação dos processos e coordenação do procedimento que determinam o grau de autonomia e de igualdade participativa presentes nos mecanismos de participação social utilizado pelo município, ou seja, utilização de princípios inerentes à concepção da cidadania deliberativa, garantindo a igualdade participativa a todos.<sup>275</sup>

A auto-regulamentação do processo defendida, partindo do princípio de que a democracia representativa deve ser excessivamente procedimentalizada e institucionalizada. Assim, entende-se que processos do orçamento participativo ou planejamento participativo

---

<sup>273</sup> TENÓRIO, 2010. p.58.

<sup>274</sup> Ibid. p.59

<sup>275</sup> Ibid. p. 59-60.

devem ser autorregulamentados pelos participantes dos processos nos aspectos essenciais, evitando-se excessiva regulamentação, garantindo assim autonomia e flexibilidade inerente à dinâmica participativa em processo.

O planejamento da cidade do Rio pode evitar uma regulamentação excessiva, entretanto, com isso dando maior autonomia as comunidades, os verdadeiros legatários do mandato político. A participação popular é um processo de auto-regulamentação e não se pode dizer que administração pública tem um modo de atuar autônomo.

A flexibilidade dos membros do conselho de orçamento participativo no Rio de Janeiro, deve se limitar a proposta apresentada por região, o que deverá definir a sua composição. Deve haver uma proposta de participação aberta para sugestões, se divulgando nas redes sociais e mantendo um canal para comunicação com o cidadão. Na prática, a análise dos dados desta pesquisa revelou que no site do TCMRJ e em muitos órgãos da prefeitura, não existem espaços para manifestação ou apresentação de queixas do cidadão. Infelizmente, atualmente a atuação do conselho subordinado a convocação por parte da Prefeitura, motivo pelo qual não se pode verificar autonomia.

Muitas vezes, no entanto, a metodologia ou o desenho organizativo dos processos é imposto pelo governo. No que se refere à coordenação dos processos, especialmente em se tratando de dinâmica de elaboradas de orçamentos públicos, é comum estar nas mãos dos gestores, partindo do entendimento de que a responsabilidade pelos instrumentos de gestão municipal pertence cabe somente aos políticos, ignorando-se a hipótese de participação social.

Todavia, encontram-se experiências, ainda que em menor número, nas quais a coordenadas está com a sociedade civil, ou, então, que a coordenadas seja partidariamente dividida entre agentes governamentais e lideranças da sociedade civil, preferentemente eleitas para tal.

## 9.2 Avaliação da Implantação dos Elemento Práticos de uma Gestão Social

Avaliar a ausência de coerção importa em observar a situação em que se colocam os funcionários da prefeitura que participam opinativamente no planejamento estratégico e que dependem da relação de trabalho que mantém com a Prefeitura, ou seja, importa observar o posicionamento de cada ator envolvido nos conselhos referentes a cada pasta da prefeitura, as relações de confiança que motivaram participação dos conselheiros que representam a sociedade civil, com o quesito “sem coerção”, contido na lógica da gestão social.

A proposta já está pronta para uma gestão social efetiva, em qualquer secretaria municipal. Cada pasta do município possui o seu conselho de composição paritária (sociedade civil e servidores), o que já sinaliza um aspecto da gestão social. Além disso, tal fato evidencia a relação desigual entre equipe da Prefeitura e os conselheiros que representam a sociedade, demonstrando hierarquia, pelo que restaram limitadas as questões a serem discutidas.

Por mais inteligentes e experientes que possam ser os conselheiros escolhidos, para a afirmação da inteligibilidade da linguagem carece de um aprofundamento informativo e com poder de verificação para se confirmar o que está diagnosticado, planejado e acompanhar a execução das metas. Em todo o processo do planejamento, que como demonstram os seus instrumentos explicativos publicados na homepage do conselho, há a necessidade de ultrapassar a superficialidade do atendimento ao requisito legal da transparência, adentrando ao território da compreensão do processo. Essa ideia não é apenas da linguagem, mas ela traz à necessidade de conhecimento e aprofundamento nos elementos que a sustentam. Logo, está intimamente relacionada ao entendimento esclarecido como processo.

O quesito transparência foi indiretamente analisado ao longo dessa dissertação. Portanto, a elaboração e coordenação do Planejamento Estratégico da Cidade, deve ter total publicidade nos sites da Prefeitura.

Muitas iniciativas têm sido observadas na gestão pública da transparência, assim como muitas iniciativas de exigência e prestação de contas tem sido observada. Bem comum é conjunto de condições sociais que possibilitam a felicidade coletiva. Como garanti-lo? Com a formalização de contratos, estabelecimento de normas, participação da sociedade, diálogo com a sociedade.

Na prática muitos conselhos municipais são apropriados e instrumentalizados. Na realidade está mostrando que, em muitos casos acabaram sendo apropriados e instrumentalizados pelas elites governantes avessas a qualquer forma de gestão que contrarie os modelos autoritários e centralizadores, arraigados na política brasileira. Ou seja, foram capturados por um projeto de modernização da política tradicional. A instrumentalização dos Conselhos vinculados ao Fundef, bem como a formatação dos Conselhos Municipais da Educação de acordo com os interesses do prefeito, mostra como toda a estrutura voltada para a democratização da gestão pública vem sendo apropriada pelos setores políticos conservadores, modernizando as práticas autoritárias e patrimonialistas em que se sustentam os coronelismos rural e urbano.

A esfera pública é a arena onde se processa a vontade coletiva e se justificam as decisões políticas. O autor utiliza a metáfora da “rede” para dar a entender que a esfera pública se configura de maneira reticular e descentralizada, a partir de diversas arenas discursivas espalhadas na sociedade civil.<sup>276</sup>

Habermas procura construir o conceito de esfera pública de modo heurístico, a-histórico, não-datado, “como um fenômeno social elementar”. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas.<sup>277</sup>

Isto posto, afirma-se que, no mundo contemporâneo, não basta haver um espaço para a discussão, mas o espaço deve ser adequado à comunicação de conteúdo. Pelo que se aprendeu da pesquisa, a adequação à comunicação de conteúdos leva em consideração a liberdade concedida aos atores de demandar informações e de colocar as suas ideias, apreendendo durante todo o processo participativo, e devolvendo à sociedade, tanto na forma das decisões propostas, como prestando-lhe informação do processo de discussão, aprovação e acompanhamento das metas.

Além disso, sugere-se que esta adequação leve em consideração todos os elementos de gestão social, uma vez que todo o processo se auto alimenta, pelo que, a falha em uma das características deste modelo de gestão, pode comprometer todo o processo, desvirtuando a gestão social para outra que não guarda relação com esta.

Esta falta de dialogicidade foi pouco explorada nos últimos anos como direito fundamental do cidadão a ser protegido pelo gestor público. Essa percepção se deu tanto em função da ausência de discussões relacionadas e inseridas no contexto histórico turbulento em que vigorou a administração pública carioca, como com relação às próprias questões e espaços de participação social, ofertados a população para a discussão. Mas uma vez identificados os problemas, fica mais claro onde a gestão social deve ampliar a sua atuação e como o TCMRJ deve atuar como fiscal desse processo.

---

<sup>276</sup> HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural na esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1998. P. 123.

<sup>277</sup> Ibid. 124.

## 10 CONCLUSÃO

Em função dos eventos de corrupção amplamente noticiados pela mídia no período de 2013 a 2017, a sociedade passou a exigir uma atuação maior e mais efetiva dos órgãos públicos no combate à corrupção. Tal fato gerou a rediscussão do controle externo pelos tribunais de contas em todo o país, principalmente questionando se a participação cidadã se limitaria apenas por denúncia ou interposição de ações populares. Trata-se de uma nova realidade que afeta diretamente a qualidade da gestão pública e a atividade do TCM-RJ na persecução dessas novas metas.

A Lei da Ficha Limpa, por exemplo, foi proposta com mais de 1,6 milhão de assinaturas. Ela permitiu que, com a rejeição das Contas pelos tribunais de contas e a possibilidade da condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, bem como pelo enriquecimento ilícito ou mesmo pela lesão ao patrimônio público, se imponha a pena de suspensão de direitos políticos ao interessado. Com isso, uma vez julgadas as contas públicas e condenado um gestor, este se torna inelegível.

Em 2013 a Lei da Ficha limpa ganhou um reforço com a edição da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que permitiu a delação premiada de empresas envolvidas nos escândalos de corrupção. As empresas que colaboram com as investigações podem ter a punição atenuada, desde que prestem as informações exigidas. Esse diploma legal permite que os tribunais de contas possam corrigir condutas e ao mesmo tempo aprofundar as investigações contra as empresas e gestores que praticaram atos lesivos à administração pública.

A Lei Anticorrupção permite que entidades como o TCM-RJ possam oferecer uma resposta rápida, em caso de práticas ilegais, aprofundando os níveis das investigações e obtendo o favorecimento dos delatores envolvidos nos escândalos.

As mudanças sociais atingem o Direito Administrativo, pois a democracia reivindica o incremento do diálogo e da participação, visando sobre tudo à aplicação do direito, forçando a abertura de processos decisórios. Nas instituições públicas começam a se reexaminar os instrumentos políticos e administrativos de interação de vários tipos e em vários níveis políticos e administrativos.

Diogo Moreira Neto ensina que, quando o Estado democrático de direito passa a ter este dado jurídico e político da participação social, ele incorpora uma vocação ecumênica a ser considerada, pois já não basta que o Estado se submeta ao Direito conformado pela lei,



que é o seu próprio produto, mas é necessário que estas leis se submetam ao Direito, que é produto da sociedade. Com isso, outros vetores passam a fornecer aportes técnicos da ciência da Administração. A saber, aqueles que mais eloquentemente exprimem as exigências cidadãs, destacadamente eficiência, transparência e participação. A participação só ganha esse pressuposto transformador quando aliada à consensualidade, e destaca-se pelo desenvolvimento da negociação referida ao atendimento do próprio interesse público, o que possibilita o seu aperfeiçoamento, além da sua satisfação nos melhores e mais elevados conceitos de validade e moralidade.

Para corroborar com a incessante busca pelo interesse público, nos últimos anos, com o avanço da tecnologia e crescente inserção de dados em redes de informação, as instituições públicas e privadas passaram a utilizar a rede mundial de computadores para expor os seus serviços e estabelecer uma comunicação entre os seus consumidores e usuários.

São esses aspectos da sociedade em rede que passaram a ser tratados pela Lei da Transparência (Lei nº 12.521/2011), que torna obrigatória a existência de sites na internet para publicação de dados acerca da gestão pública, com espaço para manifestação dos indivíduos. Mas a convivência da administração pública com a nova lei é muito recente, e poucos órgãos compreendem a mecânica de uma gestão participativa exigida no mencionado diploma legal. No entanto, também é responsabilidade dos tribunais de contas fiscalizarem a observância dessa norma.

O TCU vem estimulando o cidadão a ser mais participativo como controlador da gestão pública, bem como nos aspectos relacionados com probidade, moralidade, eficiência, economicidade e publicidade dos atos de gestão. Trata-se de enxergar a população como detentora do interesse legítimo e capaz de auxiliar as atividades dos tribunais de contas.

Nos últimos anos, com a discussão do princípio da *accountability*, a compreensão do controle social no contexto da gestão pública e a sua relação com os tribunais de contas nos países anglo-saxões se baseiam na transparência dos atos da administração pública, em especial a transparência fiscal, proporcionando uma participação popular que amplia o controle sobre os governos. A expressão *accountability* na “Common Law” é utilizada para a avaliação e a prestação de contas e a geração de informações confiáveis para a avaliação das atividades governamentais, como a remuneração dos funcionários de acordo com sua produtividade e por prestação de contas à sociedade sobre o desempenho do governo. A *accountability* apresenta ainda diferenças da gestão social quanto aos recursos que dispõe, uma vez que não possui, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas

simbólicas, mesmo que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Na gestão social podemos pressupor que a participação direta da população pode produzir esse controle, principalmente em razão de permitir que o cidadão participe do planejamento e da fiscalização da administração pública, bem como da execução.

Mas nem todos os cidadãos estão preparados para viver numa democracia participativa, e isso seria um dos principais impedimentos para implantação da gestão social. A democracia participativa assume os contornos de uma gestão social quando professa a imagem de uma sociedade descentralizada que busca a seu auto compreensão institucional e normativa, funcionando como um meio do direito, na solução de casos que ameaçam a integração coletiva. Mas, para isso, a sociedade brasileira precisa discutir a reconstrução da sua identidade coletiva sobre a ideia de patriotismo constitucional. O patriotismo constitucional funcionaria para os brasileiros como um processo educativo capaz de induzir aos participantes a reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver a comunicação de modo que todos compartilhem do mesmo ponto de vista e entendam que aquela decisão é a mais razoável e aceitável. Trata-se de uma ferramenta social que surge a partir da possibilidade de os cidadãos de diversas culturas poderem exercer o direito de participar de forma democrática de decisões políticas e sociais sem distinções individuais. Todos são cidadãos de uma idêntica nação, e isso basta para que a participação social seja legítima frente à Constituição, e o interesse público seja rediscutido na forma de reivindicações e discussões com o Poder Público. Isso permite a incorporação da tomada de decisão política, sendo possível uma ressignificação da relação entre a sociedade e o Poder Público.

Uma sociedade totalmente individualizada, em que o indivíduo é orientado apenas pelo sucesso próprio, danifica a capacidade de integração coletiva. Os políticos não são exceção à regra, pois são orientados somente pelos próprios interesses e pelos dos seus financiadores. Esses interesses penetram na esfera pública, travestindo-se do interesse dos cidadãos. Hoje as agências de publicidade, cujos métodos, desde a grande crise mundial, se aperfeiçoaram cientificamente, em níveis cada vez mais avançados, para atender aspectos sociológicos, psicológicos e imperativos do mercado, ganharam importância e levaram as grandes empresas a terem seu próprio departamento de publicidade. À medida que os meios de comunicação alcançam expansão, a televisão comercial conquista uma influência preponderante, ao passo que as mídias, buscando atingir as camadas mais

elevadas, atingem também as mais inferiores, levando-as ao desejo inevitável de se identificarem com as superiores pelo seu estilo de consumo.

Para superar os interesses privados que penetram na esfera pública, induzindo a uma cultura individualizante para o consumo, na qual o indivíduo se torna o maior inimigo do cidadão, detonando a capacidade de integração coletiva e qualquer hipótese de participação cidadã, é necessário um processo educativo contínuo, sobre o pressuposto do patriotismo constitucional, ou seja, até que os indivíduos possam entender o conteúdo das decisões estatais, bem como os papéis institucionais, como válidos e razoáveis.

A ideia libertadora de patriotismo constitucional se baseia na forma emancipatória de como as decisões institucionais são legitimadas, pois ele é capaz de induzir aos participantes a reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver a comunicação de modo que todos compartilhem do mesmo ponto de vista. Nesse contexto, o pressuposto da razoabilidade de um ato está no fato de que a deliberação levou em consideração todos os envolvidos, que tiveram igual oportunidade de se expressar no processo de tomada de decisão.<sup>278</sup>

A ação parentética descreveria muito bem a postura do patriotismo constitucional, pois os indivíduos respeitariam melhor as regras e decisões que ajudaram a construir. É sobre esse mesmo prisma que também se fundamenta a ideia de gestão social, que é um processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos pela ação. Tenório sugere a compreensão do adjetivo social qualificando o substantivo gestão, como um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. Esses significados orientam os estudos para as categorias de palavras: Estado-sociedade e capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, bem como cidadania deliberativa como categoria de palavra mediadora entre as demais palavras. Aqui sociedade seria o mesmo que sociedade civil, entendendo essa categoria como o espaço social formado por diferentes organizações de natureza estatal e não econômica, bem como os movimentos sociais em contraste com o Estado e Capital. Por sua vez, a expressão capital poderá também ser entendida como mercado, aquele espaço onde os agentes econômicos, setor empresarial privado, atuam conforma a lei da oferta e da procura na produção de bens e serviços.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> Ibid., p. 3-4.

<sup>279</sup> Ibid., p. 14.

Nessa perspectiva inverte-se os pares de palavras “Estado-sociedade e capital-trabalho” para “Sociedade-Estado e trabalho-capital”. Tal alteração visa enfatizar o papel da sociedade civil e do trabalho nessa interação. Por isso a gestão estratégica deve ser distinguida da gestão social, pois a primeira atua conforme as forças do mercado, portanto é um processo de gestão que privilegia a competição, no qual o outro, concorrente deve ser excluído do lucro. Contrariamente, a gestão social deve ser determinada pela solidariedade em busca da Justiça Social, portanto é um processo de gestão que deve primar pela concordância e não concorrência. Enquanto a gestão estratégica permanece no monólogo da individualidade, a gestão social deve sobressair ao diálogo, a coletividade. A definição de gestão social vai estar apoiada na compreensão desses pares de palavras, bem como do conceito de cidadania deliberativa, que como já foi observado é de categoria intermediadora entre as demais palavras.<sup>280</sup>

A cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade, a validade das decisões, deve ter origem em processos de discussão, orientados pelo princípio da inclusão do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para entendermos essa possibilidade decisória. Para compreensão da cidadania deliberativa é essencial considerar o conceito de esfera pública. O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sócios, políticos e Cívicos) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de constrangimento, de problemas entre os diálogos do participante do debate. Portanto é um espaço no qual as pessoas apresentam as suas inquietações por meio de entendimento mútuo.

Diferente de um processo centralizador, autoritário, elaborado desde o gabinete, onde o conhecimento técnico ou interesses pessoais são o principal argumento da decisão, de uma perspectiva descentralizadora, no qual deve prevalecer o diálogo, a esfera pública deve identificar e compreender, problematizar e propor soluções aos problemas, a ponto dessas decisões contribuírem para o desenvolvimento e controle de políticas públicas, ou que tais propostas possam colaborar com os poderes públicos constituídos, como é caso do Poder Executivo municipal e do Legislativo.

Outro conceito relevante seria o de sociedade civil, seu fundamento está centrado num conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que se caracterizam por estimular e contribuir para parte do debate junto a esfera pública, na medida em que está apoiada no cotidiano das pessoas e, portanto, apresenta maior proximidade com os problemas

---

<sup>280</sup> Ibid., p. 14-15.

e demandas do cidadão, bem como um menor grau de influência da lógica dos poderes públicos e do setor empresarial privado. A esfera pública seria um espaço social onde ocorreria o debate entre a sociedade e o Estado, a prefeitura e câmara dos vereadores, decidindo ou controlando políticas públicas. Nesse caso, o segundo setor, o mercado, participaria da esfera pública. Assim, por exemplo, uma decisão sobre determinada política pública ou que afete o município, comunidade, bairro ou território, as relações bilaterais entre o primeiro e o segundo setor ou entre os três setores simultâneos, configurariam uma administração pública ampliada, isto é, um processo de gestão social, em que os protagonistas poderiam ser todos aqueles participantes envolvidos, em dado momento.

O pressuposto da ideia de cidadania deliberativa, implica no fato de estarem reunidas todas as condições que permitam iguais direitos de uma tomada de decisão. Trata-se de um procedimento deliberativo, baseado no entendimento mútuo entre os cidadãos, que impeça a fabricação do consenso pela mídia na esfera pública e resgate a autodeterminação entre os cidadãos.

Na ideia do patriotismo constitucional está a forma emancipatória de como as decisões são legitimadas, pois ela capaz de induzir aos participantes a reflexão sobre preferências de maneira não coercitiva e envolver a comunicação de forma que todos compartilhem o mesmo ponto de vista e entendam que aquela decisão é razoável e aceitável.

O pensamento do patriotismo constitucional, se inserido junto à gestão social da administração pública municipal do Rio de Janeiro, pode auxiliar o controle externo exercido pelo TCM-RJ. Implantada a gestão social na administração pública municipal, a autoridade decisória seria compartilhada entre os destinatários da decisão.

Instaurada a gestão social em âmbito municipal, pressupomos a existência de uma cidadania deliberativa, na qual a legitimidade, a validade das decisões, é orientada através de processos de discussão, guiados pelo princípio da inclusão e do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Portanto, a perspectiva é da articulação dos cidadãos que questionam a prerrogativa, o privilégio unilateral, parcial, de ação política e poder administrativo ou do dinheiro no setor empresarial privado.

A cidadania deliberativa contribui para que se escape dos interesses particulares, para que se liberte das relações de discriminação e exploração social e para que se desenvolva plenamente o potencial para uma democracia, na qual o voto é um dos principais elementos do processo de participação cidadã, a sua maior referência. Desse modo, o procedimento da cidadania deliberativa, do cidadão ativo, é na esfera pública, nos conselhos municipais, por

meio da participação. Somente a participação social pode superar a desconfiança do povo e resgatar a legitimidade do processo eleitoral.

A legitimidade seria um ato jurídico apoiado num processo eleitoral. O candidato é eleito pelo voto da maioria e, portanto, está conforme com a lei eleitoral que apoia por ter obtido mais votos do que seus concorrentes. No entanto, a confiança é mais complexa do que a legitimidade, pois constitui uma espécie de instituição invisível, produz uma ampliação da qualidade e legitimidade, agregando ao seu caráter estritamente procedimental uma dimensão moral. A confiança tem caráter de continuidade no tempo, uma legitimidade ampliada, e legitima instituições. Por essa razão o TCU determinou que era função dos tribunais de contas de todo o país fiscalizar a gestão social em todas as instituições da sua competência. Com isso, recaiu sobre o TCM-RJ não só a nobre função de fiscalizar a legitimidade das ações municipais, mas também a função de resgatar a própria credibilidade das instituições municipais. Por essa razão a Lei da Transparência exige a transparência de dados, com a finalidade de tornar públicas as informações institucionais, facilitando a possibilidade de deliberação popular.

A população que participa do processo de tomada de decisões municipais, seja através dos conselhos municipais ou do Orçamento Participativo ou de qualquer mecanismo de participação social, é também intérprete das normas.

Mas o caso Oberlander demonstra que a decisão técnica nem sempre é a decisão mais adequada e que os destinatários das decisões também são intérprete delas, sob pena de abalarem a segurança jurídica e da própria ingovernabilidade.

Interpretar as normas não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A esse processo de interpretação das normas devem ter acesso, potencialmente, todas as forças políticas e sociais. A interpretação da Lei Orgânica, da Constituição Estadual e Federal é, todavia, uma atividade que potencialmente diz respeito a todos. Os grupos mencionados e os próprios indivíduos são considerados intérpretes da Constituição, indiretos ou a longo prazo. A conformação da realidade social torna-se também parte da interpretação das normas pertinentes à realidade.

Por essas razões, as decisões do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro que envolvam grande complexidades e que possam afetar um número indeterminado de cidadãos devem se legitimar na participação direta da sociedade, sob o risco da perda da credibilidade da Corte de Contas e a instauração da instabilidade sócio-política e jurídica.

Outrossim, também será vital a interpretação da população acerca dos eventos ocorridos no planejamento e na execução das verbas públicas dos demais Poderes, o que pode ampliar o controle externo do TCM-RJ sobre o Município e orientar a própria atuação do Ministério Público em relação aos crimes de responsabilidade.

Assim, podemos crer que os mecanismos de gestão social podem auxiliar nos esclarecimentos e nortear os julgamentos das contas públicas, principalmente em questões complexas, escorando as decisões na vontade popular, evitando controvérsias no seio da comunidade. Para isso deve-se tomar por base um consenso sobre os casos que dividam os cidadãos. Cabe ao TCM-RJ a tarefa de zelar para que não se perca o mínimo indispensável da função integrativa da opinião pública, apoiando as suas decisões na vontade da sociedade ou no real interesse público, e não no interesse do administrador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BARONE, Marcelo; LIMA, Paulo Fernando. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho de Comunidade Solidária, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

CGU. O controle social. Brasília: Ed. Positiva, 2012.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **Mundo em descontrole**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges, 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

\_\_\_\_\_. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002. p. 200.

FLEURY, Sonia. Reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FARIA, Nadia Rezende. O papel do Tribunal de Contas no fortalecimento do controle social. TCE-GO. ESAF. Editora FGV. 2012.

KANT, Immanuel. **Resposta à pergunta: O que é esclarecimento?** Petrópolis: Vozes, 1985.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUIMARÃES, Fernando Bueno (Org.). **TCM-RJ – 25 anos: a história do tribunal de contas mais carioca do país**. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2010.



HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 24.

HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento e interesse** (Erkenntnisund). Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1998.

MARTINS, Mario André Conte; FILGUEIRAS, Marília Carneiro. **Controle Popular das Contas Públicas: mais que uma possibilidade real, um direito**. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 2010.

MARCHI, Eduardo C. Silva. **Metodologia Jurídica**. 2. ed. São Paulo. Ed. Saraiva, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira; MONTAGNER, Paula. **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2006.

PORTES, Alejandro. **Capital social**: origens e aplicações na sociologia contemporânea. New Jaersey. University of Princiton. 2000.

RAMOS, Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma conceituação das riquezas das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981.

\_\_\_\_\_. Models of man and administrative theory. **Public Administration Review**, v. 32, n. 3, May/June 1972.

\_\_\_\_\_. **Administração e Contexto Brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

\_\_\_\_\_. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília-DF: Editora UnB, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Porto (Portugal): Edições Afrontamento, 2002.

\_\_\_\_\_. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Ed. Socioeco, 2002.

SCHERZBERG, ARNO. “Wozu und wie überhaupt noch öffentliches Rechts?” **Para onde vai o direito público**. Trad. Kelly Susane da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006. p. 25-26.

SILVA, Artur Adolfo. **O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)**. Monografias Vencedoras – Prêmio Serzedelo Corrêa 1998. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1999. pp. 19-20.

SILVA, Marcus. **Controle externo e controle interno**. São Paulo: Editora Fórum, 2005.

SIMÕES, Marco Mayo. **Ações e ferramentas desenvolvidas pelo TCM-RJ que alinham transparência e controle social contra fraude**. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Patriotismo constitucional como referência da gestão social: um estudo de caso**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

\_\_\_\_\_; KRONEBERGER, Thais. **Gestão social dos conselhos gestores**. v. 3. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Legitimidade e democracia e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Plano de controle externo 2015 até 2017**. Brasília: TCU, 2015.

\_\_\_\_\_. **Conhecendo o Tribunal**. 5. ed. Brasília: Editora: Secretaria da Presidência da República, 2011. p. 6.

TSE. **Ficha Limpa/Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Método de pesquisa em Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2012.

Sítio da internet:

<http://ambito->

[juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13007&revista\\_caderno=28](http://juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28).