UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Greice da Silva Costa

CONTROLE SOCIAL: O CASO PRÁTICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA GAÚCHA

Porto Alegre
2010

Greice da Silva Costa

CONTROLE SOCIAL: O CASO PRÁTICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA GAÚCHA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel Demarco

Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza Jr

Porto Alegre

2010

Greice da Silva Costa

CONTROLE SOCIAL: O CASO PRÁTICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA GAÚCHA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração.

Aprovado em 10 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Diogo Joel Demarco

_____

Prof. Fábio Meira

À minha inesquecível madrinha-avó, Ely Valter Iensen que não teve chance de ser alfabetizada, mas soube viver com sabedoria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao povo brasileiro, pela oportunidade de estudar em uma Universidade Federal, Pública e gratuita, à minha família por todos os ensinamentos que me trouxeram até aqui, a todos os professores, tutores, servidores e colegas da Escola de Administração da UFRGS, em especial à Aline Höpner Coordenadora da minha turma pela sua superação, dedicação e disposição durante este curso, ao Roberto Tadeu de Souza Junior Tutor Orientador deste trabalho pela sua orientação, a todos os servidores da Assembleia Legislativa que se colocaram à disposição deste trabalho de conclusão, a todos àqueles que de uma maneira ou outra me incentivaram e torceram por mim, em especial ao meu querido Paulo Jardim, companheiro, amigo, incentivador, paciente, amoroso que esteve ao meu lado em todas as etapas deste curso de graduação superior, sempre me motivando a continuar, a lutar e não desistir de nada.

Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso, eu amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo, que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade.

(Paulo Freire)

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho foi analisar o funcionamento dos mecanismos de fiscalização e controle da Administração Pública disponibilizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul à sociedade gaúcha, para isso utilizou-se abordagem qualitativa através de dados primários, fornecidos por um roteiro de entrevistas abertas semi-estruturadas com dez questões, realizadas com sete servidores de sete setores respectivamente, vinculados aos instrumentos de controle social disponíveis no Parlamento. Além disso, foram utilizados dados secundários como relatórios de acordo com cada setor, Regimento Interno, todas as informações publicadas no sítio oficial da instituição pertinentes ao controle social realizado pelo Parlamento e publicações institucionais. O tratamento dos dados realizou-se através da análise de conteúdo, segundo Vergara (2010), definindo-se grade aberta para análises as quais foram distribuídas em quatro categorias: Processo de Participação do Cidadão, Interação/Integração entre Comissões/Departamentos, Transparência aplicada ao Controle Social, Mecanismos de Controle Social. A análise dos resultados de cada categoria demonstrou o funcionamento do processo de participação do cidadão, o qual é regido por um conjunto de normas constitucionais e regimentais, permitindo aos locais pesquisados, atender as demandas individuais ou coletivas de maneira correta, respeitando as particularidades de cada setor, os quais são amparados pela interação e integração entre departamento/comissões, evitando retrabalho, rigidez e desgaste político, além de utilizar a transparência como mecanismo de controle social, através da internet, de publicações diversas e virtualmente com a ferramenta Transparência no Legislativo. A categoria Mecanismos de Controle Social serviu de confirmação dos resultados apresentados pela categoria Processo de Participação do Cidadão, sendo possível concluir que estes mecanismos existem e são eficientes, na medida em que haja uma participação maior da sociedade, através da iniciativa ou proposição do cidadão individual ou da sociedade civil organizada coletivamente, pois foi demonstrado que, em alguns locais pesquisados, o volume de participação poderia ser maior se existisse uma preocupação em incentivar institucionalmente a promoção do conhecimento de cidadania aos cidadãos.

Palavras-chave: Assembleia Legislativa. Controle Social. Mecanismos de Controle. Parlamento Gaúcho. Participação do Cidadão. Transparência.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	**Organograma da Assembleia Legislativa .....**	**28**
Quadro 1	**Comparação Administração Pública Burocrática X Administração Pública Gerencial .....**	**15**
Quadro 2	**Processo de Participação do Cidadão .....**	**36**
Quadro 3	**Interação/Integração entre Comissões/Departamentos .....**	**39**
Quadro 4	**Transparência aplicada ao Controle Social .....**	**40**
Quadro 5	**Mecanismos de Controle Social .....**	**42**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatística de Atividades em 2010 37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 10

2 MECANISMOS DE CONTROLE ORGANIZACIONAIS..... 12

2.1 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO E TIPOLOGIAS..... 12

2.2 CONTROLE PARLAMENTAR 19

2.3 CONTROLE SOCIAL..... 21

2.3.1 A Ética Aliada a Transparência e *Accountability*..... 25

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 27

4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PARLAMENTO GAÚCHO..... 28

4.1 A ESTRUTURA DO CONTROLE SOCIAL NO PARLAMENTO GAÚCHO .. 28

4.2 A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PARLAMENTO GAÚCHO 34

4.2.1 Processo de Participação do Cidadão no Parlamento..... 35

4.2.2 Interação/Integração entre Comissões/Departamentos..... 39

4.2.3 Transparência aplicada ao Controle Social 40

4.2.4 Mecanismos de Controle Social..... 42

4.3 AVALIAÇÕES GERAIS SOBRE OS MECANISMOS DE CONTROLE ANALISADOS 45

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 46

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 48

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO PARLAMENTO GAÚCHO..... 51

1 INTRODUÇÃO

Conforme a Controladoria Geral da união (CGU), em seu Programa *Olho Vivo no Dinheiro Público*, o Controle Social é entendido como a participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tratando-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

A Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, acrescentou, no caput do artigo 37 da Constituição Federal, entre os princípios da Administração Pública, o princípio da eficiência, sendo entendido como: "a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade. A eficiência se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, uma exigência ética". (MOREIRA NETO, 2007, p. 106)

A Constituição Estadual, que completou 30 anos em 2009, detém caráter norteador no processo de participação popular dentro do legislativo, facultando aos cidadãos a apresentação de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e emendas aos projetos de lei sobre matéria orçamentária e também a previsão de fiscalização de todos os atos executados no Estado, de ordem Executiva, Legislativa e Judiciária através da representação popular.

Entretanto, este controle social previsto na Constituição parece passar despercebido pela maioria da população gaúcha, seja pela possível falta de conscientização ou até mesmo em virtude de aspectos culturais, razões estas que demandaria análises específicas para sua validação.

Paralelamente a estas questões, o objetivo geral do presente trabalho será analisar o funcionamento dos mecanismos de fiscalização e controle da Administração Pública disponibilizados pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul à sociedade gaúcha. Nesse sentido**,** visa-se responder a seguinte questão de pesquisa*:* ***Como se dá, o funcionamento dos mecanismos de participação disponibilizados pelo Poder Legislativo à sociedade gaúcha no Controle Social da Administração Pública?***

A partir deste questionamento e do objetivo geral anteriormente referido, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

> (i) Identificar e descrever os mecanismos ou canais de participação popular disponíveis no Legislativo gaúcho;
>
> (ii*)* Investigar e avaliar como se dá a participação do cidadão no processo de controle social na Assembleia Legislativa Gaúcha;

Portanto, a justificativa deste trabalho baseia-se na importância das ações realizadas pela Assembleia Legislativa Gaúcha para com os seus cidadãos no âmbito do Controle Social da Administração Pública, pois através disto, além da fiscalização e monitoramento, podem ser propostas melhorias com alcance sobre toda a população de nosso Estado.

A estrutura do trabalho será dividida, posteriormente a esta introdução, em mais 4 capítulos. No capítulo 2 serão revisados os conceitos sobre os mecanismos de controle, demonstrando a evolução dos controles dentro da Administração Pública, onde será enfatizado o controle social realizado via Parlamento. No capítulo 3 serão abordados os procedimentos metodológicos utilizados nessa pesquisa. Posteriormente, serão apresentadas, no capítulo 4, as análises dos dados seguidas, no capítulo final, das respectivas conclusões obtidas neste trabalho.

2 MECANISMOS DE CONTROLE ORGANIZACIONAIS

Este capítulo será dividido em 3 seções, no qual serão abordados os Controles na Administração Pública, o Controle Parlamentar ou Legislativo e o Controle Social, onde neste último serão abordados os seus conceitos e suas tipificações, bem como os seus mecanismos, para um melhor entendimento e compreensão do tema escolhido.

2.1 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO E TIPOLOGIAS

A Administração Pública, segundo Wilson (1887), é a execução minuciosa e sistemática do Direito Público. Em sentido institucional, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido funcional, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; em sentido operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Em uma visão global, para Gulick (1937), Administração Pública é a parte da ciência da Administração que se refere ao governo, e se ocupa, principalmente, do Poder Executivo, no qual se faz trabalho do governo, embora haja problemas administrativos relacionados aos Poderes Legislativo e Judiciário. Segundo Meirelles (1985), em sentido *lato*, administrar é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e à conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são coletivos, realiza-se Administração Pública. (SANTOS, 2006, p. 11-12)

As funções básicas dos gestores públicos e privados são praticamente idênticas. No entanto, os dirigentes das organizações públicas são obrigados a lutar contra limitações que não são encontradas nas atividades comercial e industrial. Espera-se dos gestores públicos, por exemplo, que lidem com metas ambíguas e contraditórias, expectativas absurdamente irreais por parte da população e controle inadequado sobre seus próprios recursos administrativos (GRAHM JR.; HAYS, 1994).

Para Perrow (apud CARVALHO, 1999), o processo de industrialização da sociedade moderna provocou a passagem do controle direto para o controle burocrático e, posteriormente, para o controle de premissas cognitivas. O autor diz que este último controle

se denominaria controle proativo, pelo qual se obtém mais eficácia, estando restringido à gama de estímulos do indivíduo, portanto, este teria premissas interiorizadas pelos membros da organização, que regem suas condutas e seus interesses e ganham espaços no âmbito organizacional.

O controle é uma das funções administrativas que já era previsto no paradigma da administração científica que fundamenta a Escola Clássica iniciada por Fayol e Taylor. Essas funções administrativas eram: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Ao longo dos últimos anos, mesmo com todas as transformações no estudo da teoria da administração, chegando ao estudo da Teoria das Organizações num sentido mais amplo, o tema controle tem sido cada vez mais enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados. (CRUZ SILVA, 2001)

Para Bresser Pereira (1998), existem três formas de administrar o Estado: a "administração patrimonialista", a "administração pública" e a "administração pública gerencial".

A administração patrimonialista é do Estado, mas não e pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos estados pré-capitalistas, mais particularmente das monarquias absolutistas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos por meio do clientelismo, do nepotismo, do empreguismo e da corrupção como norma. A administração patrimonialista revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgiram no século dezenove.

A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana baseada na centralização das decisões, na hierarquia, no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos procedimentos administrativos – processos de contratação de pessoal, de compras, de atendimento às demandas dos cidadãos. A administração pública burocrática foi adotada porque, em uma organização grande e complexa como é o Estado, era, conforme Weber viu com clareza, a única forma possível de coordenar as ações e prever os comportamentos de seus membros. O processo de burocratização ou de racionalização burocrática é um fenômeno histórico que decorre da superioridade da administração pública burocrática sobre as formas patrimonialistas. É a melhor forma de reduzir, senão eliminar, o empreguismo, o nepotismo e a corrupção, além de incluir no processo o estabelecimento do Estado de direito, constituindo-se em uma forma

efetiva e segura de garantir a execução das leis. Entretanto, o pressuposto de eficiência e racionalidade instrumental, em que se baseava não se revelou real, pois no momento em que o pequeno Estado liberal, do século dezenove, deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século vinte, verificou-se que esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público.

Na verdade, a administração burocrática, surgida nos quadros do capitalismo liberal – e não da democracia, que só se tornará dominante no século vinte - revelar-se-á lenta, cara, auto-referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, tais ineficiências foram atribuídas as "disfunções" da burocracia weberiana – papelada, rigidez regulamentar, falta de iniciativa, segredo, eram tudo distorções de um modelo de organização em princípio racional e eficiente.

A administração pública gerencial, que também pode ser chamada de "nova gestão pública" (*new public management)* decorreu, portanto, não só de problemas de crescimento e da conseqüente diferenciação das estruturas burocrática e da complexidade crescente da agenda governamental, mas também da necessidade de legitimação da burocracia perante as demandas de cidadania. Ela faz uma crítica à ineficiência e ao corporativismo da burocracia, propondo combatê-los por meio da combinação dos controles burocráticos de procedimentos, cujo papel deve ser diminuído, com controles gerenciais de resultados, com a criação de quase-mercados nos quais as organizações públicas possam competir e, principalmente, por meio do aprofundamento dos mecanismos democráticos de controle por intermédio do parlamento, da imprensa, e do controle social direto.

De acordo com Matias Pereira (2007) o modelo de administração pública gerencial tem como pressupostos: a descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público, o que envolve alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada.

A seguir, veremos a comparação da Administração Pública Burocrática X Administração Pública Gerencial, através do quadro 1.

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público	1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos
2. Garante cumprimento de responsabilidade	2. Gera *accountability* Eleva as relações de trabalho
3. Obedece às regras e aos procedimentos	3. Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos
4. Opera sistemas administrativos	4. Separa serviços e controle Cria apoio para normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados
5. Concentra-se no processo	5. Orienta-se para resultados
6. É autorreferente	6. Foca o cidadão
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção
8. Satisfaz às demandas dos cidadãos	8. Evita adotar procedimentos rígidos
9. Controla procedimentos	9. Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão
10. Define cargos rígida e fragmentadamente Tem alta especialização	10. É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho

Quadro 1 - Comparação Administração Pública Burocrática X Administração Pública Gerencial
Fontes: Bresser Pereira (1998); Matias Pereira (2005), com adaptações

A Reforma Gerencial para Bresser Pereira (1998) está baseada na idéia de transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos, e tornar a Administração Pública voltada para o cidadão-cliente, sendo que ambos os movimentos buscam inspiração na administração privada, mas dela se distingue porque não objetiva o lucro, mas o interesse público, porque o critério político é nela mais importante do que o critério eficiência e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio da empresa capitalista. A Reforma Gerencial melhora a governança do

Estado, entendendo-se governança como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas. Uma governança forte é resultado de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro e competente no plano administrativo, tendo um papel na melhoria da governabilidade, na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e de transparência.

No Brasil, ainda segundo Bresser Pereira (1998), houve duas reformas administrativas, ou mais precisamente, uma e meia, uma vez que a segunda não se completou e afinal foi desfeita pelos constituintes de 1988. A primeira, a partir de 1936, foi a Reforma Burocrática (que também pode ser chamada Reforma do Serviço Público na era Vargas), implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática através do Departamento Administrativo do Serviço Público DASP que teve como aspectos negativos: ênfase exagerada no controle, forte centralização e a estrita observância de normas gerais e inflexíveis.

Já a segunda, a partir do Decreto-Lei nº. 200, de 1967, foi a Reforma Desenvolvimentista, que promoveu a "administração pública para o desenvolvimento", por iniciativa do regime militar que então dirigia o país. Essa reforma deixou de lado alguns conceitos essenciais para uma reforma gerencial, como os indicadores de desempenho e os contratos de gestão e não deu a devida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, sendo anulada pela contra-reforma burocrática de 1988. Não obstante representasse um episódio de centralização ou concentração burocrática fora do tempo, apresentou avanços, como a exigência de concurso público, e a descentralização das ações sociais do Estado Federal para os estados e municípios, pois significou no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50.

A reforma que se iniciou em 1995, no governo de Fernando Henrique – a Reforma Gerencial – foi realizada a partir da existência de um serviço público profissional, cujas bases foram estabelecidas pela primeira reforma administrativa – bases que estão sendo fortalecidas e renovadas. A Reforma Gerencial visa implantar no país a administração pública gerencial; procura criar as condições institucionais para que os administradores públicos e os políticos administrem o Estado com mais autonomia e mais responsabilidade, e está apoiada em controles *a posteriori*: controles de resultados, controle social, controle por competição administrada.

Contudo, o controle da Administração Pública surge da necessidade de corrigir rumos diante dos interesses da sociedade, da necessidade de maior transparência dos gastos e da

obrigação de uma utilização regular dos recursos públicos, conforme entendem Cruz Silva e Macedo (1998).

Segundo Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial atende a três orientações básicas:

1. *Orientação Técnica*: que percebe a mudança de foco do controle dos procedimentos para o controle de resultados.
2. *Orientação Econômica:* que identifica o controle por quase-mercados ou competição administrativa como o principal instrumento da administração gerencial.
3. *Orientação Política:* que soma aos controles de resultados e de competição administrada, definindo forma de controle direto pela sociedade com uma das principais características da Reforma Gerencial.

Assim, o controle, no modelo gerencial, deixaria de ser principalmente burocrático, de procedimentos, realizado pelo próprio administrador e por órgãos de controle interno e externo e passa a ser estruturado por uma combinação de quatro tipos de controle:

- *Controle de resultados:* a partir de indicadores de desempenho estipulados nos contratos de gestão.
- *Controle contábil de custos*: que pode ser entendido como o elemento central do controle de resultados.
- *Controle por quase-mercados:* ou competição administrada.
- *Controle social:* pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta.

Ainda para Santos (2006) controle é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, bem como promove ação corretiva, quando necessário. Assim, o controle é um processo regulatório. Em uma perspectiva mais ampla, o controle desenvolve uma consciência estratégica voltada para o aperfeiçoamento contínuo. No contexto organizacional, pode ser visto como simples ênfase nas normas rígidas, padrões e valores monetários. De uma forma voltada para a sociedade, é entendido como procedimentos que levam em consideração a cultura e os valores.

No exercício de suas funções, a Administração Pública se sujeita aos seguintes controles: (i) exercidos por ela mesma, sobre os próprios atos - controle administrativo; (ii) por parte do Judiciário – controle judiciário, sendo que ambos serão citados logo abaixo; (iii)

por parte do Poder Legislativo – controle parlamentar, o qual, devido ao tema do trabalho será mais detalhado no decorrer desse capítulo.

O ***controle administrativo*** é realizado pela Administração sobre seus próprios órgãos e suas entidades indiretas, visa o cumprimento da legalidade, à observância dos preceitos da "boa administração", a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público (controle de mérito), a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas. (MEDAUAR, 2006)

Os principais mecanismos de controle interno são os seguintes: Recursos Administrativos, Autocontrole, Controle Hierárquico, Controle de Gestão, Inspeção, Auditoria e Correição, Supervisão, Pareceres Vinculantes, Ouvidor/Ouvidoria, Controle Financeiro, Controle da Administração Indireta.

O ***controle judicial*** constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. (DI PIETRO, 2008)

Abrange a apreciação, efetuada pelo Poder Judiciário, sobre os atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e mesmo a omissão ou inércia da Administração. Caracteriza-se como controle externo, de regra *a posteriori*, repressivo ou corretivo, podendo apresentar conotação preventiva. É desencadeado por provocação (não existe jurisdição sem autor) e efetuado por juízes dotados de independência. Continua a ser o mais importante instrumento de controle da Administração, apesar da busca de outros meios que possam suprir falhas ou dificuldades deste controle, alguns meios jurisdicionais de oposição a Administração Pública: Mandado de Segurança Individual, Mandado de Segurança Coletivo, Ação Popular, Ação Civil Pública, *Habeas data*. (MEDAUAR, 2007)

A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade, motivação, impessoalidade. Em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (DI PIETRO, 2008, p.690)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já continha no art. 15, o seguinte preceito: "A Sociedade tem o direito de pedir a conta, a todo agente público, quanto à sua Administração". Encontra-se aqui o significado do controle incidente sobre as atividades

da Administração Pública. O tema do controle também se liga à questão da visibilidade ou transparência no exercício do poder estatal, sobretudo da Administração e relaciona-se em profundidade com o tema corrupção. Certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a Administração, menor seria o índice de corrupção. Inquestionável, portanto, apresenta-se a necessidade de controles inseridos no processo de poder, os controles institucionalizados, como já dizia Montesquieu - *"É necessário que, pela natureza das coisas, o poder detenha o poder."* apud (MEDAUAR, 2007, p.376)

Assim, conforme a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi inserido o seguinte texto prevendo a participação do cidadão:

> Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescendo-se ao artigo os §§ 7º a 9º:
> "Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>

Concluindo o capítulo, observa-se que os controles da Administração Pública em sua evolução de burocrática à gerencial, passam pelos controles administrativos e judiciais, mas devido ao tema escolhido neste trabalho veremos em detalhe o Controle Parlamentar sobre a Administração Pública no capítulo seguinte.

2.2 CONTROLE PARLAMENTAR

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois, alcançando-se os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições

Estaduais preverem outras modalidades de controle que não as constantes na Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. (DI PIETRO, 2008)

A função de controle sobre o Executivo aparece hoje como inerente ao Legislativo, em qualquer regime de governo do mundo ocidental. Porém, independentemente das peculiaridades do regime de governo, que propiciariam maior ou menor intensidade de controle, registra-se descrença genérica quanto à eficácia e mesmo à operacionalidade da fiscalização parlamentar, pela relevância da função de controle do Legislativo e a escassez de resultados dessa atuação. Salvo atuações episódicas (no Brasil, *impeachment* de um Presidente da República), o controle parlamentar da Administração apresenta-se pouco efetivo, sendo que vários fatores são apontados para justificar esse quadro: falta de interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar ao detentor do Poder Executivo; ausência, em geral, de sanção, pois nem o Congresso, nem suas comissões podem anular ou modificar atos administrativos ou aplicar sanções a administradores. (MEDAUAR, 2007, p. 388)

Os meios de controle parlamentar serão indicados a seguir, deixando-se de lado o *impeachment* em nível federal e estadual (pois possui regramento específico através da Lei 1.079/50) e a responsabilidade político-administrativa de Prefeitos (Dec.-Lei 201/67).

a) Pedidos Escritos de Informação: no âmbito federal, deputados e senadores poderão solicitar informações escritas aos Ministros de Estado, a serem encaminhados pela Mesa de cada casa, importando em crime de responsabilidade o não atendimento no prazo de 30 dias e a prestação de informações falsas (CF, art. 50, §2º). Dispositivos semelhantes, para autoridades dos respectivos níveis, encontram-se nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas de Municípios.
b) Convocação para Comparecimento: a Constituição federal determina o comparecimento obrigatório de Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados, o Senado ou qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados; a falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade (art. 50).
c) Fiscalização de Atos da Administração Direita e Indireta: para o nível federal, a Constituição, (art. 49, X) prevê, entre as atribuições do Congresso, fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo,

incluídos os da Administração Indireta. Essa fiscalização realiza-se sem prejuízo do controle exercido com base em outros dispositivos constitucionais.

d) Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI): "são comissões especiais e temporárias criadas para a apuração de fato ou fatos determinados. Constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, que é deferido aos parlamentares, sobre toda a máquina estatal". (Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1998, v. 2, p. 70, 1992)

   Normas relativas aos poderes e procedimentos dessas comissões estão contidas na Lei 1.579, de 18.03.1952. A tradição de inoperância e inocuidade das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil foi quebrada com a "CPI do PC" (1992) e a "CPI do Orçamento", cujos relatórios levaram à adoção de medidas drásticas aos envolvidos nos fatos aí apurados. (MEDAUAR, 2007)

e) Aprovações e Autorizações de Atos do Executivo: algumas decisões do Executivo têm sua eficácia ou validade condicionada à manifestação favorável do Congresso.

f) Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo que Exorbitem do Poder Regulamentar ou dos Limites de Delegação Legislativa: uso raro, previsto no art. 49, V.

g) Fiscalização Financeira e Orçamentária: de acordo com o art. 70 da CF, ao Congresso Nacional compete a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União, mediante controle externo, o mesmo ocorrendo com os respectivos Legislativos em âmbito estadual e municipal. Essa função, tradicionalmente vinculada ao Poder Legislativo, é exercida no Brasil com o auxílio do Tribunal de Contas.

Em linhas gerais, conclui-se que o controle parlamentar pode ser provocado pelo controle social, o qual será abordado na seção a seguir.

2.3 CONTROLE SOCIAL

Para Bresser Pereira (1998) o controle social das organizações públicas pode ocorrer quando a sociedade organiza-se politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal. Nas instituições com poder formalizado, o controle social

ocorre pelos grupos de controle que observam os fatos e as condutas dos responsáveis. Portanto, é necessária uma visão de cidadão-consumidor ou cidadão-cliente que participe dos sistemas de controle das operações concedidas, pois a partir do período pós-guerra, o Estado procurou fortalecer-se por meio do estabelecimento de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e dos serviços públicos. Essa idéia estava baseada no conceito soberano de Estado-Nação, que pregava a extensão de sua proteção à sociedade. Nesse contexto, a gestão dos serviços públicos desenvolveu-se com estruturas centralizadas e verticalmente hierarquizadas. Contudo, nos anos 1980, os modelos de gestão – tanto público quanto privados – absorveram a lógica da qualidade da prestação de serviços voltada para os clientes. Diante desse fato, desencadeou-se um processo de desenvolvimento de gestões mais receptivas a mudanças, diferente das tradicionais, menos centralizadoras e com noções de qualidade e de direito do consumidor. Assim, o controle passaria a ser realizado sobre os resultados dos serviços públicos e não sobre a sua confecção.

Os chamados controles sociais ou controles não institucionalizados podem ser exemplificados através das manifestações de entidades da sociedade civil, das manifestações de partidos políticos, dos abaixo-assinados, das passeatas, da imprensa falada, escrita e televisiva, das cartas à imprensa, embora tais atuações não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração, por mais estudos e debates sobre o tema, na busca de maior efetividade dos controles, inclusive com a criação de novos mecanismos ou a melhoria dos atuais. (MEDAUAR 2007, p.377)

Controle Social pode ser definido como o controle realizado pela sociedade quando participa, acompanha e verifica todas as ações da gestão pública, implementadas pelas políticas públicas, definidas pelos diversos níveis de governo – federal, estadual, municipal, principalmente na área de aplicação dos recursos públicos, avaliando-se objetivos, processos e resultados**.**

No âmbito da Sociologia, a expressão “controle social” geralmente é caracterizada nos dicionários como circunscrevendo uma temática relativamente autônoma de pesquisa, voltada para o estudo do “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”. (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p.101)

O controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que

envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade. O controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS MMA, 2003, p.376-382).

A participação/controle social não pode ser entendida como uma extensão burocrática e executiva, mas como um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica o estabelecimento de uma nova sociabilidade política e um novo espaço de cidadania, e, nesse sentido, o sujeito/cidadão deve ser o centro do processo de avaliação das ações do Parlamento Gaúcho (ASSIS MMA, 1995, p.329-340).

A participação social ocorre quanto mais se conquista e distribui o poder de forma consciente e madura. Nessa perspectiva, a multiplicação de atores na participação de todas as fases do processo de políticas públicas requer uma adequação do modelo de gestão pública (CAVALCANTI; PECI, 2005).

Assim, a transparência, a inovação e a responsabilidade social são ingredientes que dão credibilidade às instituições públicas e o conhecimento é instrumento essencial que empodera o cidadão ou comunidade a participar, sem perder de vista a consciência de responsabilidade por suas escolhas. (SILVA, 2009, p.303-336)

O empoderamento deve ser compreendido como o fortalecimento dos recursos e capacidade do cidadão em participar do controle social. (LUAMBO; COELHO, 2005) Assim, é que a capacitação deste ator social, cidadão-cliente pode ser uma condição facilitadora de empoderamento.

> A capacidade de aprender, não é apenas para nos adaptar, mas, sobretudo para transformar a realidade, para nela intervir, recriando-a, fala da nossa educabilidade a um nível distinto do nível do adestramento dos outros animais. (FREIRE, 1996, p.76)

Percebe-se que a educação é um instrumento de poder, quando realizada com a apreensão da realidade e o poder de influenciá-la, pois assim, o cidadão consciente, poderá buscar a sua participação popular dentro das funções públicas, ou seja no parlamento, através dos mecanismos de controle social, os quais são:

a) A Iniciativa Popular de Projeto de Lei: deve ser apresentada à Câmara de Deputados subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (CF, art. 61, §2º e Lei nº9708/98).

> Da Iniciativa Popular, conforme Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul:
> Art. 68. A iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de:
> I - projeto de lei;
> II - proposta de emenda constitucional;
> III - emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e lei de plano plurianual, conforme disciplinado no art. 152, § 6º.
> § 1º - A iniciativa popular, nos casos dos incisos I e II, será tomada por, no mínimo, um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.
> § 2º - Recebido requerimento, a Assembleia Legislativa verificará o cumprimento dos requisistos previstos no § 1º, dando-lhe tramitação idêntica à dos demais projetos.
> § 3º - Os projetos de iniciativa popular, quando rejeitados pela Assembleia Legislativa, serão submetidos a referendo popular se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer.
> § 4º - Os resultados das consultas referendárias serão promulagados pelo Presidente da Assembleia Legislativa.
> Art. 69. A Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais, no âmbito de suas competências, poderão promover consultas referendárias e plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessão do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada e vetada.
> Parágrafo único. As consultas referendárias e plebiscitárias serão formuladas em termos de aprovação ou rejeição dos atos, autorizações e concessão do Poder Executivo, bem como o teor da matéria legislativa. <http://www.al.rs.gov.br/>

b) Iniciativa Popular de Projetos de Lei Municipal: a iniciativa popular está prevista no art. 29, XIII, que autoriza a iniciativa quando houver interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, art. 29, XIII).

c) Referendo: consulta ao povo a respeito do tema de uma lei já aprovada para ratificação ou não. O último foi destinado a decidir se o comércio de armas e munições deveria continuar existindo no Brasil (CF, art. 14, II e Lei nº9708/98).

d) Plebiscito: instrumento de decisão, no qual o povo decide a respeito de assunto antes da tomada de decisão pelo Poder Público (CF, art. 14, I e Lei nº9708/98).

e) Audiências Públicas: Assembleia, na qual a Administração Pública expõe opções e preferências perante a população, em forma de consulta, buscando aceitação consensual, que legitime a decisão do poder público. Terá caráter vinculativo se a lei assim determinar, a exemplo da lei de licitações. (art. 39, I, C, da Lei 866/93)

f) Orçamento Participativo: instrumento de gestão compartilhada, que determina as prioridades no uso do dinheiro público, com respaldo da deliberação popular. A efetividade da prática do orçamento participativo pode reduzir as desigualdades sociais.

g) Ação Popular: é garantia constitucional colocada à disposição de qualquer cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo de má-fé, isento das custas judiciais e do ônus da sucumbência. (CF, art.5º, LXXIII). Visa à tutela de interesses de toda a população. As omissões lesivas também ensejam ação popular.
h) Participação das Organizações Representativas: as ações governamentais na área de assistência social serão fundamentadas, entre outras, na formulação de políticas e o controle das ações respectivas pela população (CF, art. 204, II).
i) Colaboração da Comunidade: recentemente, o meio ambiente ganhou destaque na mídia, ante o grave estágio em que se encontra o aquecimento global. Mesmo antes dessa discussão, a constituinte convocou a comunidade a colaborar com a preservação do patrimônio cultural brasileiro, incluindo os bens da natureza material imaterial, mediante inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (CF, 216, §1º)
j) Gestão Democrática de Ensino: princípio adotado para a ministração do ensino (CF, art. 206, VI).

Portanto, definido como se dá o controle social na Administração Pública, não podem deixar de ser citados e até mesmo definidos os termos Ética, Transparência e *Accountability* os quais serão vistos logo a seguir, pois o controle social não existe sem eles.

2.3.1 A Ética Aliada a Transparência e *Accountability*

O controle efetivo do gasto público pressupõe uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que precisa ser concebida dentro do contexto de nossa sociedade. (CRUZ SILVA, 2001)

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos

poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. (MATIAS PEREIRA, 2009)

Ainda para Matias Pereira (2009) a ética, num sentido amplo, pode ser entendida como o estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto. A falta de ética compromete a capacidade de governança e representa risco à sobrevivência das organizações. A promoção da ética nas organizações não é uma tarefa fácil. Esse esforço exige o fortalecimento institucional e o estabelecimento de um padrão ético efetivo.

Pimenta (1998) resume oito princípios, que devem estar presentes nas estratégias para se reformar a Administração Pública: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. Em verdade, todos esses princípios estão intimamente ligados entre si e a utilização de algum deles deve-se lastrear na existência dos outros.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa será desenvolvida no método Estudo de Caso, o qual, conforme Severino (2007, p.121):

> Pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo [...] O caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências.

A abordagem será qualitativa demonstrando os meios de participação popular, disponíveis e como eles se concretizam no âmbito do legislativo gaúcho. A pesquisa será desenvolvida a partir da triangulação entre dados primários e secundários, sendo que os primeiros serão coletados através de um roteiro de entrevistas abertas semi-estruturadas (APÊNDICE A) com 10 questões, realizadas com sete servidores dos departamentos e comissões vinculados aos instrumentos de controle social disponíveis no Parlamento, entre eles:

1. Comissão de Assuntos Municipais (CAM);
2. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH);
3. Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC);
4. Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular (CMPPLP);
5. Departamento Escola do Legislativo – Divisão de Pesquisa e Extensão (EL);
6. Departamento Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR);
7. Departamento Ouvidoria Parlamentar (OP).

Destaca-se ainda que, o tratamento dos dados primários e secundários será através da análise de conteúdo segundo Vergara (2010, p.7):

> A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Bardin (1977, p.42) a define como: “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. Admite abordagem qualitativa, implicando em categorizações.

Sendo seu objeto: entrevistas, relatórios variados de acordo com cada setor, Regimento Interno, todas as informações publicadas no sítio oficial da instituição pertinentes ao controle social realizado pelo Parlamento, publicações institucionais e qualquer outro material disponível que venha a ser julgado relevante para fins desta pesquisa.

4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PARLAMENTO GAÚCHO

O presente capítulo será composto por três seções, as quais abordarão os seguintes temas respectivamente: 4.1 A estrutura do Controle Social no Parlamento Gaúcho – descrição do objeto de pesquisa; 4.2 A participação do cidadão no Parlamento Gaúcho – apresentação e análise dos resultados das entrevistas; 4.2 Avaliações Gerais Sobre os Mecanismos de Controle Analisados – impressões a partir da análise dos resultados.

4.1 A ESTRUTURA DO CONTROLE SOCIAL NO PARLAMENTO GAÚCHO

Na Assembleia Legislativa todo o processo legislativo desenvolve-se pela ação dos seus 55 Deputados desde a eleição da Mesa Diretora, passando pela formação das Comissões Técnicas e chegando ao Plenário. Os Deputados, eleitos pelo voto universal e direto, comandam o funcionamento do edifício político chamado Palácio Farroupilha. Seu organograma e estrutura, evidenciados neste estudo de caso, serão a seguir descritos:

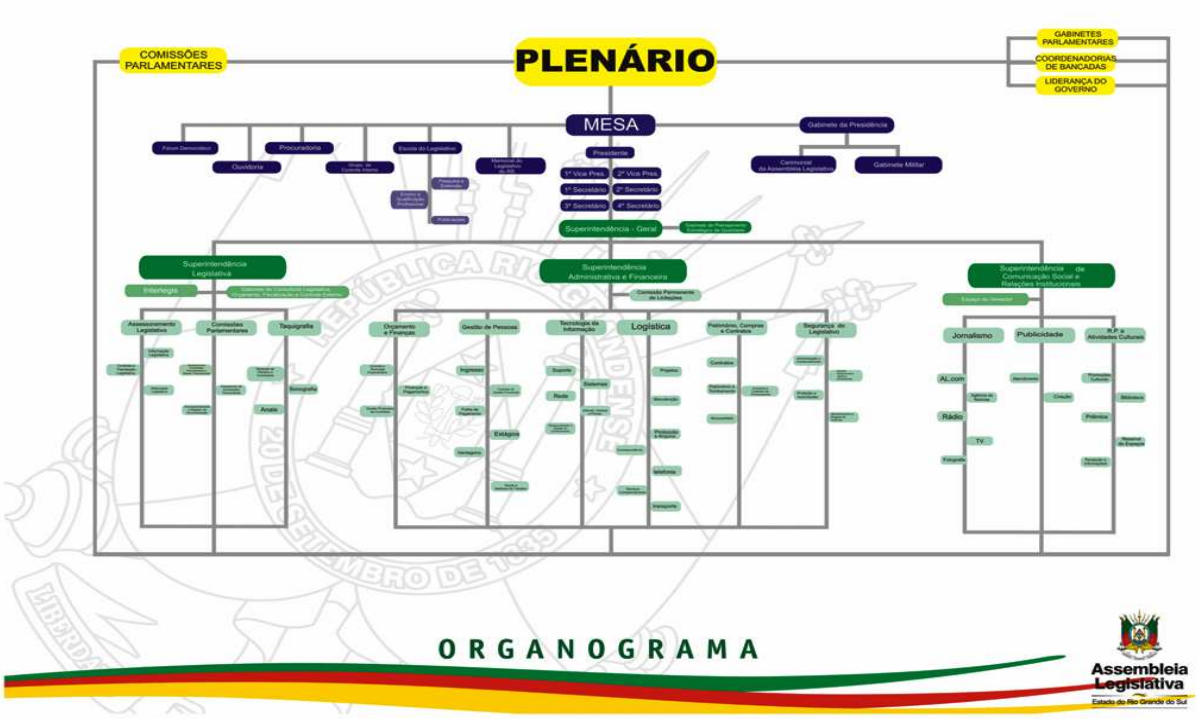

Figura 1 – Organograma da Assembleia Legislativa
Fonte: sítio da instituição

a) Plenário: composto por 55 Deputados, com filiação partidária obrigatória, por um mandato de quatro anos, eleitos e reunidos em nome do povo, representam o somatório das aspirações sociais. O Plenário da Assembleia Legislativa é seu órgão deliberativo máximo, absolutamente soberano em suas decisões e composto somente por Deputados.

b) Mesa: colegiado misto, de onde avulta a figura do Presidente, que, em última análise, representa e corporifica o Poder Legislativo estadual. As funções da Mesa são amplas (art.30 do Regimento Interno), mas as de maior relevância são a de coordenar os trabalhos legislativos e a de administrar esta Casa. Seus membros são eleitos para um período de um ano, vedada a recondução ao mesmo cargo na eleição imediatamente subseqüente. Tanto quanto possível, deve ser buscada a participação proporcional de todos os partidos em sua composição.

c) Comissões: as Comissões são órgãos técnicos da Casa destinados a elaborar estudos e emitir pareceres especializados. Elas podem ser permanentes ou temporárias. O Regimento Interno determina quantas e quais as Comissões que deverão ser permanentes no art. 56. Já as Comissões Temporárias - Especiais, de Inquérito e de Representação Externa - destinam-se a averiguar fato específico e eventual. A atual Constituição, ao alargar sobremaneira a competência das Comissões, transformou-as em órgãos de destaque dentro da estrutura do Poder Legislativo.

O processo legislativo de acordo com a Constituição Estadual (art. 57) permite a participação do cidadão através da Iniciativa Popular (art. 58) propondo Emendas à Constituição, a apresentação de projeto de lei, proposta de emenda constitucional, emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e lei de plano plurianual, conforme disciplinado no art. 152, § 6º e aos cidadãos a iniciativa de leis complementares e ordinárias (art. 59).

Juntamente com o processo legislativo descrito acima, a Assembleia Legislativa apresenta em sua composição, Comissões e Departamentos, caracterizados pela participação direta do cidadão.

As Comissões Técnicas Permanentes são aquelas de caráter técnico legislativo ou especializado que tem por fim apreciar as proposições submetidas ao seu exame e fiscalização, emitindo parecer na forma, que dispõe o Regimento Interno. Elas exercem a fiscalização dos atos do poder público estadual e municipal, no âmbito dos respectivos campos de atuação.

Suas competências são: iniciar o processo legislativo em leis complementares e ordinárias (nos casos permitidos pela Constituição) emitir parecer sobre as proposições sujeitas à deliberação do Plenário, requisitar diligências sobre matéria em exame, discutir e votar projetos de lei e decretos legislativos, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, promover estudos, pesquisas e investigações sobre problemas de interesse público, relacionados com a sua competência, receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão para prestar informações, obedecido o rito previsto nos §§ 2º ao 5º do art. 262-B do Regimento Interno, apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Com base no Regimento Interno, as comissões e os departamentos abordados por este estudo de caso serão descritos a seguir:

1. Comissão de Assuntos Municipais (CAM): criada em 1981, localizada no 3º andar, sua área de atuação está relacionada aos critérios de distribuição de verbas estaduais; convênios com o Estado; criação, fusão e desmembramento de municípios e intervenção nestes; desenvolvimento urbano, região metropolitana, aglomerações urbanas, microrregiões e redes de municípios, bem como solicitação de informações e documentos para instrução de proposições que lhes sejam relativas, como exemplo, habitação e transporte coletivo;
2. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH): criada em 1980, localizada no 3º andar, sua área de atuação está vinculada aos direitos das minorias: do índio, do menor, da mulher, do idoso, segurança social e sistema penitenciário, defesa do consumidor e das vítimas de violência. Seu objeto de intervenção é, fundamentalmente, a denúncia de violação de direitos, sejam individuais ou coletivas, através de visitas, telefonemas, correspondências ou audiências públicas, sendo elas o ponto de partida e ao mesmo tempo dados mensuráveis e qualitativos para avaliação da situação dos Direitos Humanos no Estado e para formulação de políticas públicas de garantias individuais e coletivas;
3. Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC): criada em 1991, localizada no 4º andar, destina-se a cumprir prerrogativa constitucional (art. 150 e 152 CE) de fiscalização e controle contábil-financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e

indireta e de quaisquer entidades constituídas e mantidas pelo Estado; aspecto financeiro das proposições; problemas econômicos do Estado e seu planejamento e legislação;

4. Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular (CMPPLP): criada em 2003, localizada no 3º andar, tem como finalidade, apreciar sugestões legislativas apresentadas pela sociedade organizada, promover uma maior integração entre o Legislativo e a comunidade gaúcha, debater e incentivar a participação popular na gestão pública, no intuito de construção de um legislativo comprometido com o aprofundamento da democracia participativa;
5. Departamento Escola do Legislativo - Divisão de Pesquisa e Extensão (EL): criado em 2001, localizado no térreo do Solar dos Câmara (anexo ao Palácio farroupilha), tem como objetivos articular e desenvolver projetos de pesquisa propostos pelo Departamento, planejar e realizar seminários, palestras, congressos e outras atividades de extensão, responsável, pelos projetos Deputado por um Dia, Formação de Cidadania e Encontro com Universitários, que serão objetos deste estudo de caso.
6. Departamento Fórum Democrático de Desenvolvimento regional (FDDR): criado em 1999, localizado no térreo, suas competências são assegurar a integração permanente da sociedade gaúcha ao debate sobre o desenvolvimento estadual, regional e municipal; garantir a integração entre a democracia representativa e a democracia participativa, fortalecendo a cidadania e a consciência política, através da ampliação e da qualificação do debate de temas de interesse público; possibilitar melhor informação e participação da sociedade no acompanhamento da tramitação legislativa; sendo composto das seguintes áreas de representação: Assembleia Legislativa, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) universidades, sociedade civil organizada, Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associação Gaúcha de Municípios (AGM), Associações Regionais de Municípios, União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS), bancada gaúcha na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e como convidados o Poder Executivo da União e o Poder Executivo do Estado, o Poder Judiciário da União e o Poder Judiciário do Estado, o Ministério Público Federal e Estadual, Tribunal de Contas do Estado e a Defensoria Pública do Estado.

7. Departamento de Ouvidoria Parlamentar (OP): criado em 2001, localizado no térreo, tem como objetivos receber, examinar e encaminhar aos Órgãos Operacionais da Assembleia Legislativa as denúncias e reclamações de pessoas físicas e jurídicas, sugerir medidas para sanear violações de direitos, ilegalidades ou abuso de poder; encaminhar à Mesa Diretora denúncias que necessitem de maior esclarecimento junto ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público ou outro Órgão Competente; encaminhar aos outros Poderes do Estado e ao Ministério Público reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas, a fim de que tomem conhecimento e manifestem-se a respeito.

Além das Comissões e Departamentos já descritos, cabe citação, a ferramenta virtual Transparência no Legislativo, o Grupo de Controle Interno e a Tribuna Popular que exercem papel relevante como mecanismos de Controle Social:

8. Transparência no Legislativo: criado em 2005, está destinado a propiciar aos cidadãos o conhecimento, através de seu sítio oficial (http://www.al.rs.gov.br/transparencia/) dos atos pertinentes às suas atividades, consolidando-se como instrumento de acesso e divulgação de dados e informações institucionais e de gestão, tais como: das atividades do Plenário, das Comissões Técnicas Permanentes, da gestão administrativa (orçamento, execução orçamentária, repasse financeiro, gestão fiscal, licitações, contratos, quadro de pessoal: número de servidores efetivos, comissionados e inativos, auxílios e subvenções, e concursos; dos Gabinetes Parlamentares (remuneração dos Deputados, centro de custos, valor das cotas parlamentares e relação das despesas mensais, número de diárias utilizadas, viagens internacionais e cargos do Gabinete) e também acesso ao Diário Oficial da Assembleia Legislativa – ferramenta oficial de publicidade dos atos do Legislativo.
9. Grupo de Controle Interno: criado em 2008, atua na supervisão da correta gestão dos recursos públicos, observando os princípios da legitimidade, da legalidade, da moralidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, avalia a programação e execução orçamentária e financeira, a regularidade das licitações e contratos e a transparência da gestão dos recursos públicos, sendo que em 2009, realizou estudo dos prêmios de milhagens concedidos por empresas aéreas a funcionários públicos em viagens a serviço, auditoria especial na área dos

contratos com cessão de mão-de-obra, verificando a execução dos serviços das empresas terceirizadas nos setores como limpeza e manutenção predial, buscando o aprimoramento da gestão, toda esta competência se dá através da iniciativa de denúncia ou reclamação do servidor da Assembleia Legislativa, infelizmente o Grupo de Controle Interno não atuou em 2010, ou seja, esta temporariamente inativo pela gestão atual da Assembleia Legislativa.

10. Tribuna Popular: regulamentada em 2004, a Tribuna Popular é aberta à participação de entidades da sociedade civil, que tem a sua disposição dez minutos para explanação na sessão plenária da primeira quinta-feira de cada mês. Para ocupar o espaço, as entidades devem encaminhar requerimento à Presidência da Assembleia, pelo menos 72 horas antes. Os requerimentos de Tribuna Popular são deliberados pela Mesa Diretora. Segundo balanço da Gestão, em 2009, cinco entidades ocuparam a Tribuna Popular. Além disso, o Poder Legislativo poderá credenciar entidades civis, representativas de segmentos sociais, legalmente constituídas e organizadas, em âmbito estadual, para participar das atividades das Comissões Permanentes, com direito a voz.

Tendo em vista, o objeto de pesquisa descrito, os resultados esperados com este estudo de caso, serão a investigação do funcionamento dos mecanismos de participação e controle social disponibilizados pelo parlamento através da participação do cidadão.

4.2 A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PARLAMENTO GAÚCHO

Nesta seção, serão analisados e apresentados os dados primários (entrevistas abertas semi-estruturadas) juntamente com todos os dados secundários disponibilizados para este estudo.

Pode-se dizer, conforme Vergara (2009) que entrevista é:

> [...] uma interação verbal, uma conversa, um diálogo, uma troca de significados, um recurso para se produzir conhecimento sobre algo, também pode ser uma situação social complexa, porque representa uma teia de elementos de toda ordem, que dizem respeito à objetividade e à subjetividade do entrevistador e do entrevistado, bem como das realidades nas quais estão inseridos.

O roteiro das entrevistas, o qual apresenta 10 questões abertas, encontra-se no APÊNCIDE A, sendo que foram realizadas em sete locais, com sete servidores respectivamente, na semana de 08/11/2010 à 12/11/2010, no período da manhã, tendo em média 40 minutos de duração cada uma, não sendo possível gravá-las para permitir a desinibição de cada entrevistado.

Os locais da realização das entrevistas foram: quatro Comissões Técnicas Permanentes e três Departamentos, descritos na seção anterior, os quais foram escolhidos pelas suas competências convergirem ao tema de pesquisa – Controle Social – os entrevistados foram escolhidos pela sua disponibilidade e relevância dentro de cada local pesquisado, preservando a privacidade de cada um e caracterizados da seguinte maneira:

- Entrevistado 1 - Comissão de Assuntos Municipais;
- Entrevistado 2 - Comissão de Cidadania e Direitos Humanos;
- Entrevistado 3 - Comissão de Finanças Planejamento e Controle;
- Entrevistado 4 - Comissão Mista de Participação Legislativa Popular;
- Entrevistado 5 – Departamento Escola do Legislativo - Divisão de Pesquisa e Extensão;
- Entrevistado 6 – Departamento Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional;
- Entrevistado 7 - Departamento de Ouvidoria Parlamentar.

Os resultados das entrevistas foram obtidos, a partir de análise de conteúdo, definindo-se grade aberta para análise de categorias, segundo Vergara (2010, p.9-10):

> [...] identificam-se categorias de análise, conforme vão surgindo ao pesquisador. Procede-se ao arranjo das categorias durante o andamento da pesquisa. Estabelecem-se categorias finais de análise. É recomendada para pesquisa de cunho exploratório. A análise pode ser amparada por procedimentos de cunho quantitativo, qualitativo ou ambos.

A análise foi amparada por procedimento de cunho qualitativo focalizando as peculiaridades e as relações entre os elementos, enfatizando o que é significativo, relevante e até frequente no texto, assim foi possível construir uma explicação com base nas relações entre categorias e no referencial teórico utilizado.

Portanto, a análise de conteúdo das entrevistas foi distribuída em quatro categorias: Processo de Participação do Cidadão, Interação/Integração entre Comissões/Departamentos, Transparência aplicada ao Controle Social, Mecanismos de Controle Social.

A seguir serão demonstrados os resultados das perguntas por categoria de análise.

4.2.1 Processo de Participação do Cidadão no Parlamento

A categoria de Processo de Participação do Cidadão pode ser contextualizada pela repetição das palavras-chaves apresentadas no (quadro 2) relativas as questões 1, 3, 4 e 6 que aglutinaram, nesta categoria, o processo com as seguintes variáveis: participação, eficiência, encaminhamento e retorno ao cidadão. Cabe lembrar o referencial teórico utilizado para eficiência e participação:

> Eficiência é a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, uma exigência ética. (MOREIRA NETO, 2007, p. 106)

Contextualizando, com o tema do estudo de caso, a verificação da eficiência, processou-se através, da verificação do correto funcionamento dos mecanismos de Controle Social, disponíveis, no Parlamento Gaúcho, motivados pela participação do cidadão, a qual possui previsão constitucional através de seu art. 37:

> Art. 37.§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

> II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, Constituição, 1988)

Questões*	**CATEGORIA DE ANÁLISE**	**PALAVRAS-CHAVES**
1,3,4,6	Processo de Participação do Cidadão	- cidadão – pessoa física - sociedade civil organizada - cadastro/demanda - apreciação/audiência pública/proposição - exercício da cidadania - debate/canal de comunicação - volume de participação - projeto de lei/emenda - contato integral

* O roteiro de perguntas da entrevista encontra-se no Apêndice A

Quadro 2: Processo de Participação do Cidadão

Fonte: Elaborado pela Autora

As entrevistas demonstraram que existe um procedimento comum quanto à participação, ao encaminhamento e ao retorno dado ao cidadão, pois existe um Regimento Interno que formaliza as competências de cada um, demonstrando que a eficiência é alcançada, embora não existam sistemas de avaliação deste processo em cada local pesquisado. Alguns entrevistados atribuem o volume de atendimentos à eficiência, como comprovam os trechos de algumas entrevistas abaixo:

> *"Nestes 29 anos de trabalho na Comissão posso dizer que a eficiência pode ser demonstrada nas 235 emancipações de municípios propostas pelos cidadãos e amparados por esta Comissão..." [Entrevistado 1]*

> *"Acreditamos que como o volume de atendimento da nossa CCDH é muito grande e que cada dia cresce mais, podemos justificar pela confiança que o cidadão tem na CCDH e procuramos tornar o seu atendimento único, pois sabemos que uma demanda pode ser a demanda de um grande grupo que ainda não teve acesso ao Parlamento..." [Entrevistado 2]*

Contudo, é possível concluir que o processo de participação do cidadão é proporcional a abertura ou promoção dada pelos Departamentos/Comissões entrevistados, como pode ser depreendido da tabela 1 – Estatística de Atividades em 2010, a qual permite verificar o volume de atendimentos, de cidadãos beneficiados com o exercício de sua cidadania.

Tabela 1 – Estatística de Atividades em 2010

	CAM	CCDH	CFPFC	CMPPLP	FDDR	OP
Atendimento/Demanda	2.000	2.271	S/E*	S/E*	S/E*	168
Audiência Pública	15	9	4	1	6	0
Reunião Ordinária	31	26	23	16	2	0
Seminário/ Palestra	3	215	0	0	0	0
ESCOLA DO LEGISLATIVO						
Deputado por um Dia	5.777					
Formação e Cidadania	180					
Encontro Universitário	30					
TRANSPARÊNCIA NO LEGISLATIVO (agosto à novembro)						
Acessos Diários	2.991					

* sem estatística
Fonte: Elaborado pela autora.

Através da tabela 1 é possível verificar que a Comissão de Assuntos Municipais (CAM) e a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) possuem o maior volume de atendimentos internos (demandas, audiências e reuniões) e atendimentos externos (seminários e palestras). Este resultado pode ser explicado pelo caráter de acolhimento aos cidadãos como pessoa física, sem a necessidade de estar organizado em uma sociedade civil, pelas diligências externas, e pelas próprias competências das duas Comissões, visto que, suas atividades só se justificam pela iniciativa do cidadão.

Já a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular (CMPPLP), a Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC) e o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) demonstraram um baixo volume de atendimentos, que pode ser explicado pelas competências de cada um, os quais precisam de iniciativas da sociedade civil organizada, ou seja, não atendem demandas do cidadão pessoa física, ou, como exemplo, a necessidade de proposições com 500 assinaturas de cidadãos para alterações de Emendas.

A Ouvidoria Parlamentar (OP) possui uma característica que pode ser interpretada como inibidora da participação do cidadão, ou seja, todas as denúncias devem ser identificadas com dados pessoais verdadeiros, não permitindo o anonimato, o que pode causar

um distanciamento do cidadão e até mesmo, do servidor da Assembleia Legislativa pela possibilidade de perseguições futuras.

A Escola do Legislativo através de sua Divisão de Pesquisa e Extensão (EL) apresentou volume de atendimentos excepcionais para 2010, tendo em vista, seus três projetos de promoção de cidadania:

- Deputado por um Dia: criado pela Resolução nº. 2.766/1999, está em sua 35ª edição, estabelece uma nova forma de relação entre o Parlamento gaúcho e a classe estudantil. Composto por quatro edições anuais, sendo que, em cada edição, são sorteadas cinco escolas ou entidades da sociedade civil organizada que trabalhem com adolescentes. Cada escola/entidade será representada por 11 alunos, totalizando 55 Deputados por um Dia. Cada escola sorteada elabora um projeto de lei que será discutido, apreciado e votado em Sessão Plenária do Estudante. Cabe ressaltar, que o número apresentado pela Tabela 1, de 5.777 atendimentos, é composto por todos os alunos de cada escola sorteada, juntamente com professores, os quais acompanham a Sessão Plenária do Estudante neste dia. Logo abaixo, um exemplo de resultado deste projeto:

> *[...]muitas Câmaras de Vereadores do interior passaram a se preocupar em adotar esse tipo de projeto, que é uma maneira de descobrir líderes, foi o que ocorreu com um atual vereador, natural do município de Cidreira/RS, que ingressou na vida política depois de ter participado do projeto, no início das Sessões Plenárias, as discussões entre os estudantes são acaloradas, mas a recompensa aparece. "No final do dia é emocionante, é um trabalho de formiguinha, mas que pode se propagar". [Entrevistado 5]*

- Formação de Cidadania: objetiva promover atividades que estimulem o exercício da cidadania, esclarecendo conceitos e ressaltando a importância do comprometimento político com base nos valores democráticos, destinado a estudantes, professores e a sociedade em geral.
- Encontro com Universitários: oferece às instituições de Ensino Superior palestras relacionadas às atividades e funções do Poder Legislativo. O objetivo é orientar os universitários a partir de temas relacionados às diversas áreas do conhecimento científico.

Após a demonstração dos resultados desta seção, com a categoria Processo de Participação do Cidadão, a qual foi constatada eficiência no processo de participação, que

segue o modelo de Administração Pública Gerencial, através dos pressupostos: procura obter resultados valorizados pelos cidadãos, eleva as relações de trabalho, compreende e aplica normas, identifica e resolve problemas e melhora continuamente os processos. (BRESSER PEREIRA, 1998; MATIAS PEREIRA, 2005). Contudo, está eficiência baseia-se nas competências e particularidades de cada local pesquisado.

A seguir, verificaremos a subseção da próxima categoria: Interação/Integração entre Comissões/Departamentos.

4.2.2 Interação/Integração entre Comissões/Departamentos

Esta categoria de análise, pode ser contextualizada pela repetição das palavras-chaves apresentadas no (quadro 3) relativas a questão 7 que aglutinou, nesta categoria, as seguintes variáveis, parceria, união de forças, demanda igual, evitar retrabalho, demonstrando adesão completa de todos os entrevistados, evidenciando a existência de interação entre eles, sendo possível diminuir a burocracia administrativa.

Questões*	**CATEGORIA DE ANÁLISE**	**PALAVRAS-CHAVES**
7	Interação/Integração entre Comissões/Departamentos	- parceria - união de forças - demanda igual - evitar retrabalho

* O roteiro de perguntas da entrevista encontra-se no Apêndice A

Quadro 3: Interação/Integração entre Comissões/Departamentos

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, foi possível perceber a relação de conhecimento entre os entrevistados, ou seja, existe um bom relacionamento entre eles, conforme transcrição:

> *"Existe uma integração com todas as Comissões, pois muitas vezes o mesmo problema ou a mesma demanda solicitada por um cidadão a esta Comissão poderá ser solicitado por outra pessoa, muitas vezes vereador ou prefeito a outra Comissão cuja identificação partidária ou regional seja de proximidade, então existe a integração entre as*

comissões para evitar retrabalho e até mesmo desgaste político." [Entrevistado 1]

Segundo Bresser Pereira (1998) as "disfunções" da burocracia weberiana – papelada, rigidez regulamentar, falta de iniciativa, segredo, eram tudo distorções de um modelo de organização em princípio racional e eficiente.

Assim, pode-se concluir desta categoria de análise (Interação/Integração entre Comissões/Departamentos) que os locais pesquisados estão seguindo a lógica da administração pública gerencial através de: foco no cidadão, evitando adotar procedimentos rígidos, sendo multifuncional, flexibilizando as relações de trabalho, ampliando a escolha do usuário, encorajando ação coletiva, evitando retrabalho e criando incentivos com a sua interação.

4.2.3 Transparência aplicada ao Controle Social

Esta categoria de análise aglutinou as questões 2, 5, 8 e 9 relativas as variáveis quantificação de atendimentos, transparência do processo, divulgação das atividades e papel da internet no processo como apresentado no (quadro 4).

Questões*	**CATEGORIA DE ANÁLISE**	**PALAVRAS-CHAVES**
2,5,8,9	Transparência aplicada ao Controle Social	- número de atendimentos - relatório anual - internet/e-mail - agência de notícias/ TV Assembleia - publicações diversas (livros, cartilhas) - não existe sigilo ou anonimato - congressos, palestras, seminários - propaganda boca-boca - democratização/socialização informação

* O roteiro de perguntas da entrevista encontra-se no Apêndice A

Quadro 4: Transparência aplicada ao Controle Social

Fonte: Elaborado pela autora

Apenas um dos entrevistados demonstrou que a transparência em relação ao cidadão não segue uma rotina de eficiência, pois o local pesquisado espera uma cobrança do cidadão para ser dado retorno, como demonstra sua resposta às questões desta categoria:

> *"A transparência para o cidadão não é bem nítida, pois apesar de muitas informações constarem no site oficial da Assembleia a participação do cidadão é quase nula." "O retorno é dado se é cobrado ou provocado pelo cidadão..." "Alguns dados são publicados no site da Assembleia, em 2009 a Comissão participou do processo de interiorização, mas como não deu retorno aos cidadãos perdeu a capacidade de fomentar o controle social." [Entrevistado 3]*

Os demais locais pesquisados demonstraram coesão entre as respostas das questões, evidenciando a preocupação em democratizar as informações através da transparência, tendo a internet como ferramenta principal de divulgação, como salientado na transcrição abaixo:

> *"A nossa maior divulgação é feita pelo sistema "boca-boca", pois um cidadão que teve seu caso solucionado irá multiplicar a experiência que obteve na Assembléia o que trará mais conscientização e conhecimento de cidadania na comunidade em que vive, mesmo assim não abrimos mão da internet, das nossas publicações - Estatuto do Idoso (Tiragem 4.000 + 5.000); Guia da Cidadania (Tiragem 20.000); Relatório Azul 2009 (Tiragem 7.000); Estatuto da Criança e do Adolescente (Tiragem 8.000);Consolidação da Legislação da Pessoa com Deficiência (Tiragem 5.000); Boletim Informativo das Atividades do 1º Semestre de 2010 (Tiragem 15.000); Chega de Silêncios: Enfrentamento às violências contra as mulheres (Tiragem 7.000 – em andamento); [Entrevistado 2]*

Já quantificação de atendimentos, não foi apresentada pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC), pela Comissão Mista Permanente de Participação Popular (CMPPLP) e pelo Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) fato que converge com a subseção 4.2.1 e pode ser observado na tabela 1, demonstrando pequeno volume de atendimentos prestados por estes locais, sendo assim, é possível concluir que não há uma preocupação em elaborar relatórios de atendimentos, visto que, a demanda é dada pela sociedade civil organizada que possui baixa participação.

> *"A internet proporciona a Comissão um menor distanciamento do povo, com alguns artigos, notícias, leis e apresentações do Orçamento Estadual publicados." [Entrevistado 3]*

> *"No momento apenas pelo site, mas sabemos que devemos tomar providências a esse respeito para termos maior visibilidade e sermos mais valorizados." [Entrevistado 4]*

A transparência verificada por esta categoria converge com o termo *accountability que* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. (MATIAS PEREIRA, 2009)

A partir disso, cabe trazer a ferramenta virtual - Transparência no Legislativo – a qual conforme tabela 1, apresentou 2.991 acessos de visitantes virtuais, de agosto a novembro de 2010, confirmando o seu papel de democratização e amplificação do Controle Social aos cidadãos, através da internet.

Na próxima subseção, será demonstrada a análise dos Mecanismos de Controle Social disponíveis no Parlamento Gaúcho.

4.2.4 Mecanismos de Controle Social

Esta categoria de análise permitiu a conclusão das entrevistas, trazendo resposta ao primeiro objetivo específico: identificar os mecanismos de controle social disponíveis pelo parlamento ao cidadão.

Questões*	**CATEGORIA DE ANÁLISE**	**PALAVRAS-CHAVES**
10	Mecanismos de Controle Social	- acompanhar, controlar, fiscalizar, monitorar, pressionar - iniciativa popular às emendas e leis - denunciar irregularidades - fomentar a participação e o debate

* O roteiro de perguntas da entrevista encontra-se no Apêndice A

Quadro 5: Mecanismos de Controle Social

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme o (quadro 5) é possível perceber a coerência das palavras-chaves, encontradas nas entrevistas, com o conceito de Controle Social. Algumas respostas sintetizam o que está disponível em relação ao Controle Social, baseados na Constituição Estadual, como a transcrição a seguir:

> *"Os mecanismos de controle social disponibilizados por esta Comissão ou sugestões que podem ser apresentadas são: Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Emendas à Constituição, Requerimentos de Convocação, Audiências Públicas e Projetos de Resolução." [Entrevistado 4]*

Assim, o cidadão individualmente ou coletivamente através de uma sociedade civil organizada pode exercer seu papel no Controle Social, como traduz Bresser Pereira (1998) que o controle social das organizações públicas pode ocorrer quando a sociedade organiza-se politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal.

Além disso, outros mecanismos criados pelos Departamentos, possibilitam a participação, a conscientização e o fomento ao Controle Social, como na transcrição a seguir:

> *"Os mecanismos de Controle Social disponibilizados pelo Departamento podem ser visualizados através dos seus objetivos e projetos (Deputado por um Dia, Encontro com Universitários e Formação de Cidadania) os quais promovem o fomento a participação e a conscientização de cidadania, são eles: aproximar a Assembleia Legislativa dos diversos setores da sociedade organizada; contribuir para melhor compreensão do Poder Legislativo, seu funcionamento e a sua relação com os outros Poderes e a sociedade; desenvolver pesquisas sobre temas atinentes ao Poder Legislativo..." [Entrevistado 5]*

> *"Disponibilizamos mecanismos de controle social vinculados aos municípios, conforme nosso regimento interno art.56 o qual possibilita analisar, participar, acompanhar e fiscalizar critérios de distribuição de verbas estaduais aos municípios, convênios com o Estado; criação, fusão e desmembramento de municípios e intervenção nestes.." [Entrevistado 1]*

A Ouvidoria Parlamentar exerce papel fundamental no Controle Social, através das denúncias e reclamações, mas esbarra no direito a privacidade e segurança do denunciante, pois é exigida identificação completa e estes dados não são preservados, portanto inibi o cidadão ou servidor da Casa a exercer seu direito.

> *"Cabe a Ouvidoria: sugerir medidas para sanear violações de direitos, ilegalidades ou abusos de poder; propor medidas necessárias à regularização dos trabalhos legislativos e administrativos, .encaminhar aos outros Poderes do Estado e ao Ministério Público reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas a fim de que tomem conhecimento e manifestem-se a respeito." [Entrevistado 7]*

Segundo a Reforma Gerencial de Bresser Pereira (1998) o controle, no modelo gerencial, deixaria de ser principalmente burocrático, de procedimentos, realizado pelo próprio administrador e por órgãos de controle interno e externo, passando a ser estruturado por uma combinação de controles, entre eles destaca-se o Controle Social no qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta, assim como demonstra a transcrição a seguir:

> *[...] por iniciativa do cidadão, promove a fiscalização, o monitoramento e a conscientização ou fomento da preservação e do restabelecimento dos direitos por liberdade, direitos por igualdade, direitos por fraternidade e mais recentemente, do direito tecnológico. Ao Poder Legislativo cabe legislar, fiscalizar, pressionar politicamente os demais poderes e denunciar irregularidades, insuficiência e violações de direitos pelo próprio Estado. [Entrevistado 2]*
>
> *"A ferramenta de controle disponibilizada por esta Comissão é o art.152 da Constituição Estadual, mas seu uso é baixo, pois necessita de 500 assinaturas e a maioria do povo desconhece este direito, por isso não temos muito contato com o cidadão individual."[Entrevistado 2]*
>
> **Art. 152** - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.
> § 6º - Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade.
> § 7º - O Poder Legislativo dará conhecimento, a toda instituição e pessoa interessada, dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, franqueando-os ao público no mínimo trinta dias antes de submetê-los à apreciação do Plenário.

Portanto, é necessária uma visão de cidadão-consumidor ou cidadão-cliente que participe dos mecanismos de controle social disponibilizados pelo Parlamento Gaúcho, mas a publicidade destes mecanismos e a conscientização são obrigatoriamente necessárias para uma ação efetiva.

4.3 AVALIAÇÕES GERAIS SOBRE OS MECANISMOS DE CONTROLE ANALISADOS

A análise de conteúdo das entrevistas, respondeu os dois objetivos específicos deste estudo de caso, ou seja, identificar e descrever os mecanismos ou canais de participação popular disponíveis no Legislativo gaúcho; investigar e avaliar como se dá a participação do cidadão no processo de controle social na Assembleia Legislativa Gaúcha.

Assim, através do estabelecimento de quatro categorias de análise - Processo de Participação do Cidadão, Interação/Integração entre Comissões/Departamentos, Transparência aplicada ao Controle Social, Mecanismos de Controle Social - resultou na identificação e verificação do processo de Controle Social desenvolvido pelo Parlamento Gaúcho, através da iniciativa do cidadão ou da sociedade civil organizada, trazendo ao conhecimento deste estudo de caso, que não basta o cidadão demonstrar interesse em participar, é necessário que os Departamentos/Comissões de contato com este cidadão, estejam disponíveis e interessados em promover e fomentar o Controle Social.

Os mecanismos de controle social disponíveis são executados corretamente e da melhor maneira possível à Administração Pública, porém poderiam ter um alcance ampliado, uma maior representação, se alguns dos locais pesquisados dessem maior publicidade aos meios de participação disponíveis ao cidadão, pois esta participação terá maior efeito e relevância com uma maior consciência e conhecimento do cidadão sobre a sua cidadania.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos resultados de cada categoria demonstrou o funcionamento do processo de participação do cidadão, o qual é regido por um conjunto de normas constitucionais e regimentais, permitindo aos locais pesquisados, atender as demandas individuais ou coletivas de maneira correta, respeitando as particularidades de cada setor, os quais são amparados pela interação e integração entre departamento/comissões, evitando retrabalho, rigidez e desgaste político, além de utilizar a transparência como mecanismo de controle social, através da internet, de publicações diversas e virtualmente com a ferramenta Transparência no Legislativo.

A categoria Mecanismos de Controle Social serviu de confirmação dos resultados apresentados pela categoria Processo de Participação do Cidadão, sendo possível concluir que estes mecanismos existem e são eficientes, na medida em que haja uma participação maior da sociedade, através da iniciativa ou proposição do cidadão individual ou da sociedade civil organizada coletivamente, pois foi demonstrado que, em alguns locais pesquisados, o volume de participação poderia ser maior se existisse uma preocupação em incentivar institucionalmente a promoção do conhecimento de cidadania aos cidadãos.

Dito de outra maneira, a responsabilidade do controle social, cabe não só ao cidadão, mas a instituição Assembleia Legislativa através de suas comissões, departamentos e servidores, ou seja, o cidadão-usuário que busca participar deverá encontrar um servidor-prestador de serviço público comprometido, engajado, responsável, disponível pela cidadania e executor dos cinco princípios constitucionais de - Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência – só assim será possível tornar o Controle Social da Administração Pública, representativo e com maior relevância, pois as ferramentas existem, basta torná-las públicas e disponíveis para toda a população sem distinção.

A falta de realização de entrevistas com o cidadão usuário dos mecanismos de controle social, serviu de limitador deste estudo de caso, tendo em vista que o enfoque da pesquisa foi o Parlamento Gaúcho como instituição e incentivador do controle social, o que impossibilitou uma confrontação de resultados e uma melhor compreensão da eficiência.

A finalização deste estudo de caso poderá servir de ponto de partida para todos aqueles, estudantes, agentes políticos, servidores, cidadãos, que desejarem ampliar as pesquisas sobre o tema ou simplesmente multiplicar este conhecimento, visando uma Administração Pública mais efetiva e por conseqüência com maior igualdade e cidadania para

a população, como sugestão de futuras pesquisas a verificação da efetividade da Participação do cidadão no Controle Social da Administração Pública, a criação de mecanismos de avaliação da produtividade dos departamentos e comissões da Assembleia Legislativa envolvidos no Controle Social, a verificação da visão do cidadão sobre Controle Social da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – Cooperação: O Rio Grande acima das Diferenças - Relatório Semestral, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – Participação, Atitude e Responsabilidade - Balanço Anual - Expediente, 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Regimento Interno (RI) - Resolução n.º 2.288, de 18 de janeiro de 1991, e alterações.
.

ASSIS MMA, Villa TCS. O controle social e a democratização. Rev Latino-am Enfermagem 2003 maio-junho; 11(3), p. 376-82.

ASSIS MMA, Kantorski L, Tavares JL. Participação social: um espaço em construção para a conquista da cidadania. Rev Bras Enfermagem 1995 outubro-dezembro; 48(4), p. 329- 40.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. Dicionário Crítico de Sociologia. São Paulo: Ática, 1993, p. 653.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Disponível em : <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/canal-do-professor/controlrSocialFinal.pdf.>. Acesso em: 23 de nov. de 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos Maré da Reforma do Estado, Brasília, 1997.
_____Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional – São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARVALHO, Cristina A. P. El control organizativo em las organizaciones no gobernamentales: um estudio de la realidad espanõla. Revista de Administração Contemporânea, v.3, n.3, set/dez. 1999. p.37-56.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECI, Alketa. Além da (re)forma do Aparelho do Estado para uma nova política de gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CRUZ SILVA, Francisco C. da; MACEDO, Cláudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. Anais do 22º ENANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 1998 (CD-ROM).
_____Controle Social: reformando a administração para a sociedade: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. – 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GONÇALVES, Ferreira Filho. Comentários à Constituição Brasileira de 1998, v. 2, p. 70, 1992.

GRAHM JR., Cole B.; HAYS, Steven. Para administrar a organização pública. Tradução de Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GULICK, Luther. Science, values and public administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

LUAMBO, Cátia Wanderley; COELHO, Denílson Bandeira. Atores Sociais estratégias de participação no programa governo nos municípios. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

MATIAS PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea – 2.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. – 11. ed – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: RT, 1985.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Horizontes para o Direito Administrativo pelo Controle das Políticas Públicas, in Revista de Direito da Procuradoria – Geral do Estado do Rio de Janeiro, n.62 (2007).

PIMENTA, Carlos César. A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro no Contexto das Grandes Tendências Mundiais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out., 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição, 1989.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública – São Paulo: Saraiva, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 23. ed. Ver. E atual, - São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Kátia Gercina Alves da. Fiscalização participativa : a capacitação do cidadão para o controle social. In: Gestão pública : práticas e desafios. Recife: Bagaço, 2009, p. 303-336.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de coleta de dados no campo. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em Administração. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010.

WILSON, Woodrow. The study of administration. Political Science Quaterly, II, p.197-222, 1887.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE CONTROLE SOCIAL NO PARLAMENTO GAÚCHO

1. Como se dá o processo de participação do cidadão, em relação ao controle social, neste setor/departamento?
2. Com são feitos os relatórios de quantificação do processo de participação do cidadão?
3. Qual a eficiência da participação do cidadão no parlamento?
4. Como se dá o encaminhamento da participação do cidadão neste departamento?
5. Como é aplicada a Transparência no processo de participação do cidadão?
6. Que tipo de retorno é dado ao cidadão?
7. Existem outros setores/departamentos que trabalham em conjunto com este, ou seja, há uma integração de informações/dados com outros setores?
8. Como é feita a divulgação das atividades do setor para a sociedade, ou seja, como o cidadão sabe onde buscar atendimento (transparência)?
9. Qual o papel da internet neste processo?
10. Quais os mecanismos de controle social, disponibilizados pelo setor a sociedade?