

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

***O PAPEL DA PUBLICIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS  
DO GOVERNO:  
A Visão dos Representantes dos Conselhos Regionais de  
Desenvolvimento do Rio Grande do Sul***

**LUIZ PAULO FREITAS PINTO**  
**Professora Orientadora: Doutora Zilá Mesquita**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**Porto Alegre, dezembro de 1999.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por mais esta oportunidade.

À minha orientadora, Professora Doutora Zilá Mesquita, pela sua presteza, paciência, dedicação e amor à causa acadêmica.

Aos representantes dos COREDEs, sempre muito atenciosos.

À minha Companheira Lina, pela sua solidariedade, seu apoio irrestrito, por ter sido minha companheira em todas as horas.

Aos meus colegas de trabalho, e de modo especial, ao Pedro Gabriel, solidário, que acompanhou-me desde o início do trabalho.

Aos meus pais, por me obrigarem a ir à escola e nunca terem medido esforços para que eu continuasse.

Às minhas companheiras  
Maria Paula, Ana Lenine, Maria Ana,  
Marianne e Alexandra.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	17
<b>1.1 O Orçamento Público.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 O Processo Orçamentário Hoje .....</b>	<b>20</b>
1.2.1 Os Controles Interno e Externo .....	24
1.2.2 A Análise Qualitativa da Execução Orçamentária.....	25
1.2.3 A Oportunidade da Pesquisa.....	26
1.2.4 Aspectos da Publicidade no Atual Contexto .....	29
<b>1.3 A Hipótese Justificatória.....</b>	<b>30</b>
1.3.1 A Publicidade para a Opinião Pública.....	34
1.3.2 A Cidadania como Requisito da Legitimidade.....	41
1.3.3 Das Políticas Públicas à Execução Orçamentária .....	44
<b>1.4 Objetivos da Pesquisa .....</b>	<b>51</b>
1.4.1 Objetivo Geral.....	51
1.4.2 Objetivos Específicos.....	51
2. ESTADO DEMOCRÁTICO E AS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE.....	53
<b>2.1 As Concepções sobre Estado e Poder Político.....</b>	<b>53</b>
2.1.1 As Concepções sobre Estado.....	54
2.1.2 As Concepções sobre Poder Político .....	65
2.1.3 O Poder Político na Realidade Brasileira .....	69
<b>2.2 As Concepções sobre Democracia .....</b>	<b>74</b>
2.2.1 Conceitos Elementares da Democracia .....	74
2.2.2 Democracia Representativa e Democracia Direta .....	77
2.2.3 Estado Democrático de Direito.....	83
<b>2.3 As Relações entre Estado e Sociedade Civil.....</b>	<b>76</b>
2.3.1 Crítica à Ortodoxia da Concepção Dicotômica .....	86
2.3.2 Uma Alternativa à Ortodoxia Conceptual .....	91
2.3.3 A Esfera Pública e a Esfera Privada.....	96
3. PUBLICIDADE E OPINIÃO PÚBLICA.....	100

<b>3.1 A Publicidade e a Esfera Pública</b> .....	<b>100</b>
<b>3.2 As Formas de Publicidade</b> .....	<b>103</b>
<b>3.3 Concepções de Opinião Pública</b> .....	<b>106</b>
4. ACCOUNTABILITY .....	113
<b>4.1 Cidadania e Prestação de Contas</b> .....	<b>113</b>
<b>4.2 Formas Emergentes de Prestação de Contas</b> .....	<b>117</b>
4.2.1 Prefeitura Municipal de Porto Alegre na Internet.....	117
4.2.2 Finanças On Line.....	118
4.2.3 Os Dois Caminhos Emergentes.....	119
<b>4.3 Subsídios à Prestação de Contas</b> .....	<b>120</b>
5. OS MEIOS E O MÉTODO DA PESQUISA .....	124
<b>5.1 Delineamento da Pesquisa</b> .....	<b>124</b>
<b>5.2 População-Alvo</b> .....	<b>125</b>
<b>5.3 Plano de Coleta de Dados Primários</b> .....	<b>126</b>
5.3.1 Fonte dos Dados Coletados.....	129
5.3.2 Processo de Coleta de Dados.....	113
<b>5.4 Análise dos Dados</b> .....	<b>114</b>
5.4.1 Método Hermenêutico-Dialético.....	114
5.4.2 Procedimentos.....	115
6. OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	117
<b>6.1 A Emergência dos COREDEs</b> .....	<b>117</b>
<b>6.2 Os Objetivos Institucionais</b> .....	<b>121</b>
<b>6.3 Cooperação com a Administração Estadual</b> .....	<b>123</b>
<b>6.4 Composição dos Conselhos Regionais</b> .....	<b>124</b>
<b>6.5 A estrutura dos Conselhos Regionais</b> .....	<b>124</b>
6.5.1 Assembléia Geral Regional .....	125
6.5.2 Conselho de Representantes .....	126
6.5.3 Comissões Setoriais .....	127
6.5.4 O Fórum dos COREDES.....	127
<b>6.6 Mapa de Localização</b> .....	<b>129</b>
7. A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS.....	130
<b>7.1 O Contexto da Publicidade das Contas Públicas</b> .....	<b>130</b>
7.1.1 A Democracia.....	131
7.1.2 A Cidadania.....	133
7.1.3 A Relação Público/Privado.....	135

<b>7.2 As Convicções dos Atores Sociais .....</b>	<b>139</b>
7.2.1 <i>Clareza</i> .....	139
7.2.2 <i>Efetividade</i> .....	140
7.2.3 <i>Acessibilidade</i> .....	142
7.2.4 <i>Inteligibilidade</i> .....	143
<b>7.3 As Expectativas dos Atores Sociais .....</b>	<b>144</b>
7.3.1 <i>Meios</i> .....	144
7.3.2 <i>Formas</i> .....	145
7.3.3 <i>Frequência</i> .....	147
7.3.4 <i>Legalidade</i> .....	148
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>150</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>162</b>
<b>I. OS PROCESSOS INTERNOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....</b>	<b>163</b>
1. MODELOS DE SISTEMAS DE CONTROLE.....	163
2. CARÊNCIAS DOS SISTEMAS DE CONTROLE.....	164
<b>2.1 Auditoria Operacional .....</b>	<b>164</b>
<b>2.2 Análise Qualitativa .....</b>	<b>165</b>
3. ASPECTOS LEGAIS DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	166
<b>3.1 Disposições Constitucionais .....</b>	<b>166</b>
<b>3.2 Legislação Regulamentadora.....</b>	<b>168</b>
<b>II. INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS - ENTREVISTA.....</b>	<b>170</b>
<b>III. CORRESPONDÊNCIA ENVIADA AO PÚBLICO-ALVO .....</b>	<b>165</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

a. C. - Antes de Cristo

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAGE - Contadoria e Auditoria-Geral do Estado

COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

d. C. - Depois de Cristo

DAUD - Divisão de Auditoria

DCD - Divisão de Controle da Despesa

FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

GAO - *General Accouting Office*

GAPLAN - Gabinete de Planejamento

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

ONU - Organização das Nações Unidas

RJ - Rio de Janeiro

SAFFI - Subsistema de Acompanhamento Físico-Financeiro de Projetos

SCP - Secretaria de Coordenação e Planejamento

SES - Secretaria de Estado da Saúde



SUS – Sistema Único de Saúde

TCE - Tribunal de Contas do Estado

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mapa Estrutural das Sociedades Capitalistas-----	83
Quadro 2 - A Publicidade Segundo Habermas-----	90
Quadro 3 - Relações do Plano de Coleta de Dados -----	111
Quadro 4 - Perfil dos Entrevistados -----	112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Construção da Hipótese Justificatória ----- 28

Figura 2 - A Opinião Pública Institucionalizada----- 94

## **RESUMO**

A presente dissertação, a partir da hipótese de que a publicidade deve ser utilizada como instrumento de prestação de contas dos governos democráticos para a sociedade, analisa até que ponto isso ocorre no que se refere às contas relativas à execução orçamentária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sob a ótica dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs.

Para tanto, o autor baseia-se nas concepções que permeiam as relações do Estado com a sociedade civil, no conceito de publicidade, enfocando a distinção entre a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo e aquela exigida pelo exercício do poder político e social.

A pesquisa delimita-se em duas dimensões. A primeira refere-se às convicções dos atores sociais quanto ao atual modo de prestação de contas da execução orçamentária estadual e o papel da publicidade nesse processo. A segunda dimensão da pesquisa é a que se circunscreve na análise das expectativas dos atores sociais quanto à utilização da publicidade das contas da execução orçamentária como instrumento de prestação de contas do Governo do Estado.

## **ABSTRACT**

This paper begins with the hypothesis that publicity has been used as an instrument of accountability of democratic governments to society, analyzing to which point this should occur pertaining to the relative expenses incurred in the execution of the budget of the Government of Rio Grande do Sul from the point of view of the representatives of the Regional Councils of Development.

To achieve this, the author has based himself in the conceptions that permeate the relations of the State with the civil society, from the point of view of publicity, focusing the difference between the publicity disseminated in a demonstrative and manipulative manner and that demanded by the exercise of political and social power.

The research limits itself into two dimensions. The first refers to the convictions of the social actors concerning the present method of presenting the expenses in the execution of the state budget and the character of publicity in this process. The second dimension of the research is that it has restricted itself in the analysis of the expectations of these social actors concerning the utilization of the publication of the expenses of the execution of the budget as an instrument of accountability of the expenses of the State Government.

## **INTRODUÇÃO**

A sociedade como um todo clama por transparência das contas públicas. No Brasil, a forma institucional de prestação de contas governamentais (para quaisquer das esferas de governo: federal, estadual e municipal), hermética, tecnicista e isolada no seio da sociedade política, faz com que a sociedade civil, que deveria protagonizar o processo orçamentário, venha se mantendo distante desse processo. Ou seja, no processo de prestação de contas, tal como vem ocorrendo até os dias atuais, diante de uma cidadania fraca, a publicidade das contas relativas à execução orçamentária se restringe ao cumprimento de formalidades exigidas pelo sistema da democracia representativa vigente.

Para tratar desse tema, mais precisamente, da publicidade das contas relativas à execução orçamentária no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, sob a ótica dos representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, a dissertação foi desenvolvida e organizada em sete capítulos.

No primeiro capítulo, faz-se uma contextualização do problema da pesquisa, a partir de uma descrição crítica da forma como ocorre hoje o processo orçamentário e da necessidade de se estudar o tema, levanta-se a hipótese de que a publicidade deve constituir-se no instrumento de prestação de contas do Governo do Estado enquanto um governo democrático. Essa hipótese leva em conta alguns conceitos elementares, como publicidade, opinião pública, cidadania e democracia, fazendo-se uma primeira referência à teoria em que se sustenta o trabalho de pesquisa como um todo e justifica o objetivo de se analisar o papel da publicidade no processo orçamentário do Estado sob a ótica dos representantes dos COREDEs.

Nos três capítulos seguintes faz-se o levantamento dos conceitos que norteiam a pesquisa e suas relações, a partir das concepções sobre Estado e poder político, da democracia - onde se ressalta a distinção entre democracia

representativa e democracia direta - e das concepções que permeiam as relações entre o Estado e a sociedade civil. Em seqüência, trabalham-se os conceitos de publicidade e opinião pública, analisando-se os diferentes conceitos de publicidade historicamente construídos, segundo Habermas (1984).

A seguir, analisa-se a questão da *accountability*<sup>1</sup>, sob o foco de algumas experiências emergentes de prestação de contas e as conexões dos conceitos de democracia e cidadania nesses processos. Ou seja, nesta parte, iniciam-se as articulações entre a teoria levantada e a realidade empírica.

Face ao desenvolvimento do tema através de uma pesquisa qualitativa, optou-se pela utilização do método hermenêutico-dialético para o desenvolvimento do trabalho e, principalmente, para a análise dos dados coletados. Isso está demonstrado no capítulo quinto, Os Meios e o Método da Pesquisa.

Descrita essa metodologia, o capítulo seguinte trata da parte empírica propriamente dita, ou seja, do contexto dos COREDEs, seus conceitos, suas funções e suas estruturas, onde se insere o público-alvo da pesquisa.

No último capítulo, faz-se a análise dos dados coletados junto aos atores sociais, a partir da visão dos mesmos quanto ao contexto da publicidade das contas públicas, em que se leva em conta os conceitos de democracia, cidadania e relação público/privado. A seguir, analisam-se as concepções dos representantes dos COREDEs quanto ao atual processo de prestação de contas do Governo e o papel da publicidade nesse processo. E, finalmente, faz-se a

---

<sup>1</sup> *Accountability* ainda que sem tradução definitiva para o português, usualmente é utilizada para dar a idéia da necessidade de prestação de contas, de "responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo... perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho" como revela CAMPOS (1990), em seu trabalho "*Accountability: Quando poderemos traduzir para o Português*". E é nesse sentido que se toma o termo neste trabalho, no sentido da prestação de contas do Governo perante a sociedade.

análise das expectativas dos atores sociais quanto à utilização da publicidade como instrumento de prestação de contas.

Por fim, além da Conclusão propriamente dita, sugerem-se alguns temas para novas pesquisas e algumas reflexões para as instituições atualmente envolvidas no processo de prestação de contas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.



## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Assunto bastante presente nas mais diversas pautas das sociedades democráticas da atualidade é o orçamento público e o que se tem denominado de *transparência das contas públicas*. Esta expressão, que compreende genericamente o tema deste trabalho, pode ser substituída por *publicidade das contas públicas*.

Na formulação do problema de pesquisa preferiu-se, então, em vez de *transparência*, o uso da palavra *publicidade*, uma vez que esta última não deixa dúvidas quanto ao sentido que exprime, que é o da divulgação das contas públicas para o conjunto da sociedade, a também por vezes denominada *publicização*, o tornar públicas as informações relativas às contas do Governo, ao contrário da primeira, cuja conotação ambígua pode se apresentar com significados diversos e até antagônicos.

Um dos pressupostos dos Estados democráticos é a existência de prestação de contas do Governo para a sociedade, uma vez que a gestão pública se dá mediante a *execução orçamentária*, isto é, mediante a ação do Governo em obediência ao interesse público expresso num documento chamado Lei do Orçamento. Depreende-se daí que, nas democracias, a sociedade civil tende a controlar o Estado e não o contrário, como ocorre nas ditaduras.

Como um dos requisitos da prestação de contas da execução orçamentária por parte do Governo, a publicidade das informações relativas às referidas contas é o foco principal da presente pesquisa. Ou seja, o problema de pesquisa volta-se à importância da publicidade das contas relativas à execução orçamentária na relação do Estado com a sociedade, colocada sob tal grau que configura-se a efetiva publicidade como um instrumento de prestação de contas do Governo.

O sistema de democracia representativa brasileiro determina a prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo, anualmente, em todas as esferas de Governo. O Presidente da República presta contas da execução da lei do orçamento anual ao Congresso Nacional; os Governadores, para as respectivas Assembléias Legislativas; e os Prefeitos Municipais, para as respectivas Câmaras de Vereadores.

Por um lado, o princípio da publicidade permeia toda a Administração Pública, uma vez que todos os atos de Governo são plenamente vinculados, submetendo-se, acima de qualquer condição, ao princípio da legalidade, requisito primeiro para a eficácia dos atos regulados pelo Direito Público. A ação governamental deve estar, portanto, sempre prevista na lei. Daí decorre que o processo orçamentário se submete à vinculação legal e, como toda lei deve observar, necessariamente, o princípio da publicidade para ter eficácia, os atos relativos ao orçamento público devem ganhar publicidade.

Por outro lado, parece que o princípio da publicidade, em termos de processo orçamentário, constitui-se figura de retórica. Se o objetivo da publicidade é levar ao conhecimento e julgamento do público os atos dos Governos, ela parece não ser efetiva. As comunidades clamam por transparência.

Evidentemente que, num sistema representativo, o Governo presta contas aos representantes do povo, parlamentares aos quais o público eleitor outorga

plenos poderes para o julgamento das ações do Poder Executivo. Entretanto, esse fato, e de modo especial numa jovem democracia, em que a sociedade conquista progressivamente mais espaços para a participação no processo decisório da Administração Pública, não exclui a possibilidade de o Governo prestar contas da execução do orçamento de forma direta à sociedade civil.

O mecanismo, ou o instrumento que viabiliza essa prestação de contas é a publicidade. E as evidências empíricas vão no sentido de que a publicidade não é utilizada de modo efetivo como instrumento de prestação de contas. Nesse raciocínio, surge a hipótese que impulsionou os trabalhos de pesquisa, nos quais se analisou até que ponto a publicidade é utilizada como instrumento de prestação de contas.

### **1.1 O Orçamento Público**

Ao se examinar a história do Orçamento Público, conclui-se que o referido instrumento de soberania dos povos, em verdade, tem uma história não muito remota e, por outro lado, percebe-se, empiricamente, que, nos últimos anos, tem-se intensificado sua evolução, sempre, como foi desde seu nascedouro, no sentido de ampliar a participação da sociedade no seu processo, especialmente na fase de elaboração do projeto de lei de orçamento encaminhado para aprovação legislativa.

O orçamento público, como instrumento dos regimes democráticos, parece ser o mais importante elo na relação do Estado com a sociedade, pois ele surgiu justamente para instrumentalizar a legitimidade dos Governos, que devem atuar segundo a vontade da maioria do povo. Entretanto, do ponto de vista sociológico, o que se tem percebido na história recente é que as elites no poder têm mantido a sociedade civil afastada do processo orçamentário, às custas de

uma burocracia que consegue tornar o orçamento um instrumento útil apenas para ela, burocracia, e para as elites que se alternam no poder.

Aos poucos, todavia, o orçamento vem adquirindo contornos de instrumento da democracia participativa e começam a surgir algumas perspectivas de que esse mecanismo delimitador da atividade financeira, também conhecido como Lei de Meios, retome o seu sentido original.

## **1.2 O Processo Orçamentário Hoje**

O processo orçamentário ou ciclo orçamentário, compreende, basicamente, três fases distintas: a elaboração, a execução e o controle. Essa divisão sistêmica é de adoção generalizada, embora haja algumas variações, como a descrita por Baleeiro (1997), onde o ciclo é desdobrado em cinco passos. Primeiro, a proposta do Executivo, sob a supervisão política do Presidente da República e assistência de seus órgãos técnicos; segundo, a discussão e aprovação dessa proposta pelo Congresso; terceiro, a sanção do Presidente da República e execução por ele e pelos Ministros; quarto, controle da execução do orçamento e parecer final sobre as contas por parte do Tribunal de Contas; quinto, julgamento das contas pelo Congresso, que tem a competência para recusá-las e submeter o Presidente e Ministros às cominações legais previstas para casos de atentado à probidade da Administração, à lei orçamentária, à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.

Esse ciclo descrito para a esfera federal é aplicável simetricamente nas Unidades da Federação, no Distrito Federal e nos Municípios, obedecendo ao que dispõe a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos órgãos públicos.

Em outras palavras, a fase de elaboração vai desde as propostas encaminhadas pelas várias unidades administrativas do Poder Executivo, passa pela consolidação pelos órgãos técnicos e de assessoramento do Chefe desse Poder, pelo encaminhamento do projeto de lei para o Poder Legislativo, que, finalmente, examina o projeto, discute-o e aprova-o, transformando a proposta na Lei de Orçamento, que é encaminhada para sanção do Poder Executivo.

A execução do orçamento ocorre durante o exercício financeiro, atualmente coincidente com o ano civil, ou seja, o Poder Executivo, por meio de seus órgãos fazendários, deve, no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, desenvolver todas as atividades necessárias à arrecadação das receitas previstas na Lei de Meios, bem como atender a todas as despesas necessárias à prestação dos serviços públicos e manutenção do Estado, rigorosamente de acordo com a autorização orçamentária e demais disposições legais, em observância ao princípio da legalidade.

Ou seja, a segunda fase do processo - a Execução Orçamentária - compreende os meios mediante os quais se efetiva a arrecadação da receita e se processa a realização da despesa pública. Mas representa muito mais que isso. O orçamento é um instrumento autorizativo, que deve contemplar o conjunto das metas almejadas pela comunidade em termos de prestação de serviços públicos, indicando os valores que a Administração Pública poderá desembolsar em tais tarefas e as fontes de obtenção dos recursos. O orçamento, portanto, além de se constituir num instrumento delimitador da atividade financeira do Estado, representa o mandato em que o povo, por intermédio de seus representantes parlamentares, define os projetos e atividades que deverão ser desenvolvidos pelo Governo no período determinado, tendentes à satisfação das necessidades públicas e, em última análise, ao bem-estar social.

Se, por um lado, o Governo somente pode arrecadar os tributos autorizados na lei de orçamento, por outro, ele apenas pode realizar as

despesas expressamente autorizadas no mesmo documento e apenas nos programas e funções previstos.

Inferre-se disso que a atividade administrativa do Estado, ou a Administração Pública, pauta-se basicamente na lei orçamentária. Ou, em outras palavras, a função do Governo do Estado não é outra senão a de executar a lei orçamentária, ou seja, a prestação do serviço público decorre formalmente da execução orçamentária.

Em que pese a Execução Orçamentária representar, por excelência, a atividade administrativa do Estado, ela traz à tona, de pronto, as idéias de receitas e despesas públicas. Isso tem uma explicação simples. As atividades e projetos governamentais constantes na lei de orçamento são expressos em termos de numerários e é com essa forma de expressão, ou seja, por meio do denominador monetário é que ocorrem todos os procedimentos de acompanhamento da execução orçamentária, desde o registro das previsões iniciais, até os relatórios de gestão, realizados ao término do exercício financeiro.

O controle da execução orçamentária ocorre de forma prévia, concomitante e subsequente e por intermédio dos órgãos de Controle Interno e de Controle Externo. Este último representado pelas Cortes de Contas, que emitem parecer prévio sobre as contas que o Poder Executivo deve prestar, anualmente, ao Legislativo.

Já o Controle Interno é representado pelos órgãos de contabilidade e auditoria, localizados na estrutura do Poder Executivo, geralmente no organismo fazendário, e sobre os quais recai a responsabilidade do registro e controle da execução orçamentária e a preparação de balanços e demais demonstrativos contábeis, além da prestação de contas do Governo.

Em síntese, portanto, cabe ao Controle Interno a preparação da prestação de contas do Governo e ao Controle Externo, a emissão do parecer sobre as mesmas, para o julgamento delas pelo Poder Legislativo.

No Brasil, das três fases do processo orçamentário já referidas - elaboração, execução e controle - a que, notadamente, mais tem evoluído em termos de participação da cidadania é a primeira, em que a sociedade civil tem conquistado espaços significativos, opinando, sugerindo e propondo prioridades na gestão dos recursos públicos mediante mecanismos e formas variadas nos chamados *Orçamentos Participativos*.

Entretanto, no controle, última fase do processo orçamentário, percebe-se uma evolução ainda tímida no que se refere à adequação aos novos tempos, em que se aperfeiçoam e se consolidam as formas democráticas de gestão.

Em todos os processos orçamentários, mesmo nos casos dos *orçamentos participativos*, ainda prevalece a idéia representativista de que o controle das contas públicas é prerrogativa exclusiva do parlamento e que somente a esta esfera o Governo deve prestar contas. Em que pesem os avanços da Constituição Federal vigente, ela, as Cartas Magnas dos Estados e Municípios e toda a legislação complementar prevêem que os Governos brasileiros, em todos os níveis, devem prestar contas ao Poder Legislativo.

No Rio Grande do Sul, o controle da execução orçamentária, sobejamente tratado na legislação vigente a partir da própria Constituição Federal, realizado pelo sistema de controle interno do Estado e pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas, processa os dados relativos à execução orçamentária com o objetivo voltado precipuamente à prestação de contas que anualmente o Poder Executivo presta ao Poder Legislativo.

No contexto preconizado nesta exposição, vislumbra-se que o sistema de controle interno pode e deve transformar os dados referidos em informações

claras, facilmente inteligíveis e, conseqüentemente, úteis ao conjunto da cidadania, submetendo verdadeiramente, dessa forma, a execução orçamentária ao julgamento público mediante uma efetiva publicidade.

### *1.2.1 Os Controles Interno e Externo*

No Estado do Rio Grande do Sul, o sistema de controle interno está representado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE e o controle externo, pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE. O primeiro órgão, subordinado diretamente ao Secretário da Fazenda, e o outro, vinculado à Assembléia Legislativa, como órgão auxiliar, atuam na *fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado* (Constituição do Estado, art. 70).

Conforme previsão do artigo 76 da Constituição do Estado, o sistema de controle interno estadual tem organização una e integrada, por meio da CAGE, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei.

A CAGE, em sua estrutura organizacional, apresenta duas Divisões que atuam diretamente no controle da execução orçamentária, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. São a Divisão de Controle da Despesa - DCD e a Divisão de Auditoria - DAUD, sendo que a primeira atua junto aos órgãos da Administração Direta, junto ao Ministério Público e aos Poderes Legislativo e Judiciário e a outra, junto às entidades da Administração Indireta, além de ambas atuarem em trabalhos especiais diversos de assessoramento, sindicâncias e outros de interesse do Estado,



relacionados, direta ou indiretamente, com a matéria orçamentária, ou seja, com as receitas e despesas públicas.

### *1.2.2 A Análise Qualitativa da Execução Orçamentária*

Apesar de seu quadro de pessoal altamente qualificado e da eficiência de seu sistema operacional, que tem servido de modelo a outros Estados, o sistema de controle interno do Rio Grande do Sul, a exemplo do que ocorre em nível nacional, é ainda muito incipiente no que se refere à análise qualitativa da execução do orçamento.

Primeiramente, há que se definir o que seja uma análise qualitativa da execução orçamentária. Entenda-se como tal, o exame aprofundado e a avaliação técnica dos atos administrativos e operações decorrentes da aplicação da Lei de Meios sob todos os aspectos preconizados pela Carta Magna, principalmente da eficiência, eficácia e economicidade.

Na atualidade, a atuação da CAGE está voltada quase que exclusivamente aos aspectos quantitativos (monetários) da execução orçamentária, combinados, evidentemente, com os aspectos da legalidade, os quais, apesar de serem de capital importância, tornam-se insuficientes num contexto de democracia representativa ao qual vêm sendo implementados mecanismos de democracia participativa.

Como resultante da obstinada atuação de seus técnicos, na CAGE, a simples e pura contabilidade tem cedido espaço para a auditoria contábil, mas é necessário que, seguindo a tendência internacional em termos de sistema de controle, a auditoria contábil ceda espaço para a auditoria operacional.

É por meio, principalmente, de procedimentos próprios da auditoria operacional que se viabilizará o controle qualitativo da execução orçamentária,

com programas, métodos e meios apropriados, para que se possa, efetivamente, avaliar a eficácia da aplicação dos recursos públicos nos diversos projetos e atividades de Governo e a eficiência com que eles são aplicados.

### *1.2.3 A Oportunidade da Pesquisa*

Ao se refletir sobre a oportunidade de uma pesquisa, indaga-se, inicialmente, para quem ela é importante, além da pessoa do próprio pesquisador. De onde resulta indagar: que atores sociais estão envolvidos no processo de prestação de contas do Governo e, mais especificamente, a quem pode interessar o estudo e a qualificação da publicidade das contas públicas?

Essa questão deve direcionar a busca de resposta, inevitavelmente, ao Estado como um todo, e aí destaque-se os Poderes Executivo e Legislativo, além da comunidade e dos servidores.

No âmbito do Poder Executivo, há que se abordar, antes de tudo, a importância de um eficiente e moderno sistema de controle interno, atento aos aspectos da publicidade das informações relativas à execução orçamentária, que propicia segurança ao próprio Governo, uma vez que este poderá atuar com a tranqüilidade de que toda a administração sob sua hierarquia atua segundo os princípios da legalidade, da probidade administrativa e da economicidade.

No âmbito do organismo administrativo, não é outro órgão, senão o responsável pelo sistema de controle interno, que garante ao Chefe do Poder Executivo a sua isenção nos atos relacionados com a execução orçamentária. Quanto maior a publicidade de suas contas e quanto mais eficiente for o seu sistema de controle interno, tanto mais garantida estará a segurança e a tranqüilidade de sua administração.

O Parlamento, no seu papel fiscalizador do Poder Executivo, tem no sistema de controle interno um forte aliado, e quanto mais claras, objetivas e analíticas forem as informações a respeito da execução do instrumento delimitador da atividade financeira do Estado, que é o orçamento público, tanto mais fácil tornar-se-á a sua função de julgar as contas do Governo. Parece que a legitimidade desse julgamento está intimamente ligada à questão da publicidade das contas. Da mesma forma, vislumbra-se melhor desempenho do Tribunal de Contas no acompanhamento da execução orçamentária, para emissão de seu parecer, que antecede e subsidia a aprovação das contas anuais do Poder Executivo por parte do Legislativo, diante da garantia de que são públicos e notórios os dados e informações relativos à execução do orçamento.

Sem sombra de dúvidas, a sociedade civil é a principal interessada numa pesquisa voltada à questão da qualificação do sistema de controle interno e da publicidade das contas públicas, sob a expectativa de obter informações precisas e inteligíveis. Com certeza, sentir-se-á motivada a participar de forma cidadã e cooperativa.

A publicidade não-oficial de informações desencontradas, manipuladas ou a simples omissão de informações compõem o rol de ingredientes que provocam a apatia popular no que se refere a esse assunto de interesse de toda a cidadania, que são as contas públicas. Afinal, o contribuinte deve acompanhar o desempenho do Estado na utilização dos recursos públicos, cada vez mais escassos frente às demandas sociais.

Percebe-se no ambiente em que se desenvolve o controle da execução orçamentária do Estado, certa ansiedade por parte de seus servidores, por um lado, no sentido de que o fruto de seu trabalho seja reconhecido e, por outro, para que sejam viabilizadas as mudanças necessárias à modernização do sistema. Os servidores do sistema de controle interno têm orgulho de sua função e a desempenham com entusiasmo, mas, certamente, sentir-se-ão mais

motivados pelo maior reconhecimento que se viabilizará àquele órgão, o qual, inevitavelmente, será fortalecido e mais valorizado. E, com toda certeza, a mais efetiva e qualificada publicidade das contas públicas está na propulsão desse ambiente.

Há que se considerar a tendência, na atualidade, em que a nação brasileira clama por maior participação na gestão pública e busca ampliar e consolidar os valores da verdadeira cidadania. O que só se viabilizará, efetivamente, a partir do debate voltado à qualificação do processo de prestação de contas do Governo, em que a publicidade ocorra de forma a satisfazer às necessidades de informação de toda a comunidade.

A lei federal que estabelece as normas gerais sobre a criação e funcionamento das empresas sob o tipo jurídico de Sociedade Anônima, bem como as normas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, obrigam a que essas empresas publiquem seus balanços e outros atos não só no Diário Oficial, mas também em jornal de grande circulação. Por que, então, os dados relativos ao Orçamento Público, inclusive os balanços do organismo público devem ser publicados tão somente no Diário Oficial?

As informações sobre a situação do patrimônio e do desempenho econômico das empresas privadas interessa apenas a determinados grupos de pessoas, tais como seus acionistas, fornecedores e banqueiros. Já as informações acerca do Orçamento Público e, principalmente, as que dizem respeito à execução orçamentária, interessam ao universo da coletividade. No entanto, as primeiras são muito mais amplamente divulgadas que as outras. Por quê? A quem interessa a fraca divulgação? Como são produzidas as informações e o que pode ser mudado no que se refere ao controle e divulgação da execução orçamentária? Como se processam a execução e o controle do orçamento? Todo esse questionamento exige, necessariamente, uma análise crítica do processo orçamentário, desde sua formação histórica, como instrumento de soberania

dos povos e tentáculo forte no aperfeiçoamento dos regimes democráticos, até a realidade presente no Estado do Rio Grande do Sul, de modo especial no que tange à prestação de contas da execução orçamentária por parte do Governo e o papel da publicidade nesse processo.

#### *1.2.4 Aspectos da Publicidade no Atual Contexto*

A execução orçamentária representa, ou deve representar, a materialização da vontade da coletividade, em termos de atividades públicas, expressa na lei de orçamento. É nessa fase, e não na de elaboração do orçamento, que ocorrem os maiores problemas em termos de agressão a princípios consagrados nas constituições estadual e federal tais como o da moralidade, eficiência, eficácia, economicidade, etc.

Evidentemente, face à complexidade da matéria, não há de se supor que a coletividade venha a executar diretamente as atividades relativas ao controle da execução orçamentária. Essas atividades de controle devem permanecer sob a responsabilidade dos técnicos e órgãos do Governo, que, aliás, devem ser cada vez mais capacitados e especializados para tal. Mas a situação e o desempenho das finanças públicas devem ser levados ao conhecer da coletividade, ampla e claramente, a partir de uma verdadeira transdução das informações técnicas a respeito das contas e a efetiva publicidade das mesmas.

Se, por um lado, é garantida a participação popular, ainda que indireta, na previsão da receita, na fixação da despesa e na fiscalização orçamentária, por outro, a própria organização do Estado, em termos de controle do orçamento, mantém a uma certa distância os cidadãos comuns, ainda que organizados setorialmente. Ou seja, esse controle se mantém apenas na esfera da sociedade política, face à falta da efetiva publicidade das informações à sociedade civil.

É oportuno observar a interessante reflexão de Núria Grau (1996), quando diz que

*“a democratização do Estado e da sociedade, no contexto do fortalecimento da sociedade, passam a ser dois problemas mais estreitamente vinculados do que até agora se tem admitido. É possível que a redefinição das relações entre eles determine não só em que aspectos e de que maneira ambos os setores podem se complementar mas também como se pode preservar o espaço de um e outro, para que, efetivamente, a esfera do público venha a se ampliar” (GRAU, 1996, p.137).*

Na análise do atual contexto em que ocorre a prestação de contas do Governo, dois aspectos devem ser destacados no tocante à publicidade da execução orçamentária: quanto aos meios e quanto à forma.

O primeiro diz respeito à publicação mensal dos relatórios resumidos da execução do orçamento, que o Governo faz por meio do Diário Oficial, à apresentação trimestral ao Poder Legislativo do comportamento das finanças públicas e da evolução da dívida pública, bem como aos relatórios de auditoria, que são encaminhados apenas aos titulares dos órgãos respectivos e à Assembléia Legislativa. Esses relatórios todos não são lidos pela comunidade, ou por serem divulgados apenas no Diário Oficial ou por serem de circulação interna no Poder Público.

O segundo aspecto que deve ser destacado no atual modelo é o modo como são divulgadas as informações. Por um lado, é necessário que se tenha razoável conhecimento sobre contabilidade e sobre finanças públicas para se tirar algumas conclusões a partir das publicações feitas no Diário Oficial, tal é a sua complexidade; por outro, parecem ser insuficientes as informações, que carecem de maior clareza e, principalmente, detalhes qualitativos.

### **1.3 A Hipótese Justificatória**

Os Governos democráticos devem prestar contas de seus atos à sociedade. Esta é a premissa elementar e o fio condutor de qualquer reflexão ou pesquisa das ciências políticas relacionadas com o exercício do poder ou com a Administração Pública nos Estados Democráticos de Direito.

Nas democracias, o Governo recebe o mandato para o exercício da administração em nome da coletividade, que a ele outorga os poderes necessários a sua ação. Por outro lado, o Governo presta contas de seu mandato aos seus mandatários, que se constituem não apenas da parcela da população que o elegeu, mas de toda a coletividade. O Governo se elege pela vontade da maioria para agir em nome de todos e para todos.

Esta realidade conduz à idéia da *accountability*. Todavia, há que se considerar que, se por um lado, o Brasil e suas unidades federativas constituem Estado Democrático de Direito, que pressupõe a necessidade de prestação de contas, por outro, a democracia representativa brasileira consagra uma forma indireta de prestação de contas, em que o Poder Executivo presta contas da execução da lei orçamentária ao Poder Legislativo.

Tem-se, portanto, que os Governos brasileiros, em qualquer das três esferas, por meio dos sistemas de controles internos e externos, instituídos organicamente para tal fim, realizam suas prestações de contas para o Poder Legislativo. Ou seja, não se questiona a necessidade de existência dos órgãos de controle e de suas atribuições. Somente quadros técnicos especializados reúnem as condições necessárias à realização dos trabalhos relativos ao controle, cabendo, numa palavra, ao sistema de controle interno a preparação das contas e, ao de controle externo, a análise e julgamento das mesmas.

Como se viabilizar, então, a *accountability*, no sentido de que a comunidade exerça o controle direto sobre a execução da lei do orçamento? Parece haver apenas um caminho. O da efetiva publicidade das contas públicas, constituindo-

se, a publicidade, no instrumento de prestação de contas. Esta é a base da hipótese condutora do presente trabalho.

A justificativa da escolha do tema e a elaboração do problema de pesquisa pode ser compreendida a partir da hipótese exposta na cadeia argumentativa formada pelas doze expressões-chaves que compõem a figura<sup>2</sup> a seguir, cujos conceitos principais da pesquisa são analisados na revisão da literatura.

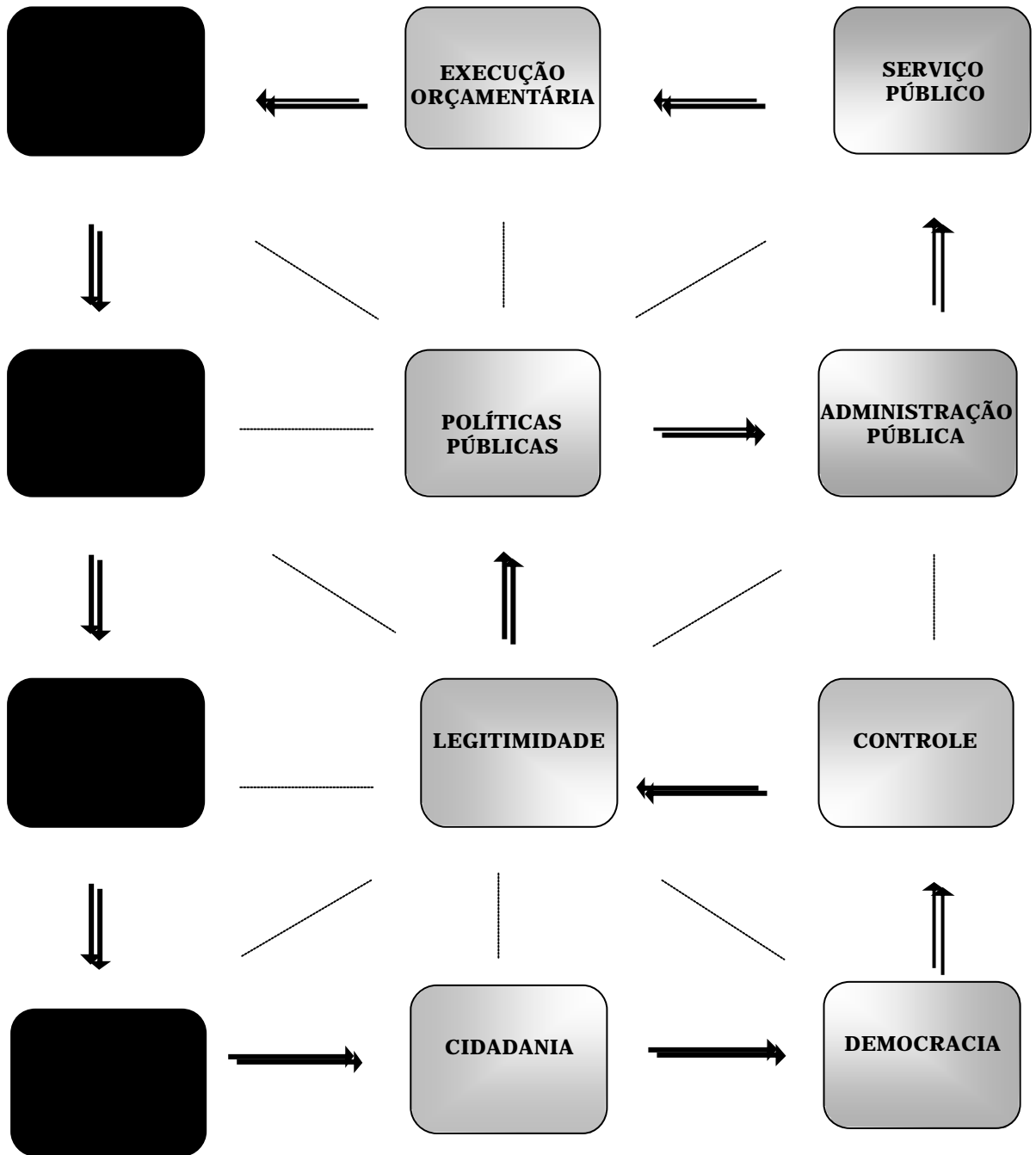
---

<sup>2</sup> No mapa conceitual apresentado na Figura 1, há que se considerar que as setas duplas e mais salientes, no formato contínuo, representam uma relação de dependência ou consequência direta, enquanto que as setas secundárias, do tipo pontilhado, indicam a existência de alguma forma de inter-relacionamento entre os diversos conceitos.



**Figura 1**

Construção da Hipótese Justificatória da Pesquisa



A reflexão sobre a hipótese que justifica a pesquisa, a seguir, expõe as relações de causas e conseqüências entre as doze expressões-chaves, dentre as quais destaque-se a palavra *publicidade*. A *publicidade*, portanto, direta ou indiretamente, relaciona-se com todas as outras, ou seja, as variações qualitativas na publicidade das contas públicas sempre repercutem, de algum modo, na relação do Estado com a sociedade, daí a necessidade de a publicidade das contas relativas à execução orçamentária ser utilizada como instrumento de prestação de contas. Nessa exposição fica evidente, também, a que conceitos se relaciona a pesquisa, sendo que os essenciais, tais como Estado, democracia e publicidade, são explorados, ainda, na parte relativa à revisão teórica.

### *1.3.1 A Publicidade para a Opinião Pública*

Uma das principais palavras-chaves é *publicidade*. A partir dela se dá a análise da justificativa da pesquisa, conforme o diagrama. A publicidade das contas públicas, mais precisamente, das contas relativas à execução orçamentária constitui-se no eixo do problema de pesquisa.

Quando se estuda o orçamento público, depara-se sempre com o princípio da publicidade, o qual, efetivamente, na prática, representa apenas a exigência formal a que são submetidas todas as normas legais. Ou seja, o orçamento público, enquanto lei, deve observar esse princípio para ter eficácia. As leis somente têm validade após publicadas no Diário Oficial.

Ninguém está autorizado a descumprir qualquer lei sob a alegação de não ter conhecimento da mesma, visto que o pressuposto é de que as leis, uma vez publicadas no Diário Oficial, tornam-se de conhecimento de toda a coletividade. Esse é o princípio da Publicidade, inerente a todas as leis.

Esse princípio constitui-se, em geral, numa figura de retórica, num mero postulado legitimador das leis, pois a pura e simples publicação no Diário Oficial não significa, necessariamente, o amplo acesso público ao conhecimento do ato administrativo. Pelas mais variadas razões a grande maioria da sociedade não lê o Diário Oficial, inclusive pela simples razão de não entender o que se está divulgando.

O pressuposto, portanto, é de que, uma vez publicadas no Diário Oficial, as informações relativas à execução orçamentária são de conhecimento da coletividade, que passa a ter, então, condições de julgar as contas do Governo, pois ganha publicidade *o que é submetido ao julgamento público* (HABERMAS, 1984, p.41).

A respeito da *publicidade*, faz-se necessária a análise, não só do ponto de vista de sua morfologia, mas principalmente, a partir das idéias de Habermas, o estudo de sua articulação com a questão da legitimidade, da democracia e da cidadania.

Interessante notar inicialmente as observações de Habermas (1984, p.41):

“O que é submetido ao julgamento do público ganha publicidade. Ao final do século XVII, o termo inglês *publicity* é emprestado do francês *publicité*; na Alemanha, a palavra aparece no século XVIII. A própria crítica se apresenta sob a forma de *opinião pública ...*”.

O julgamento público, neste caso, refere-se à análise das contas relativas à execução orçamentária, isto é, esse julgamento tem como objeto a prestação de contas do Poder Executivo.

O que justifica a ampla e clara publicidade das informações relativas à execução orçamentária é, justamente, a necessidade de uma nova forma de prestação de contas, que deixe de ser meramente formal, prestada e negociada

apenas na esfera estatal, pelos representantes administradores para os representantes parlamentares.

No contexto contemporâneo de Estado parece estar-se tornando inadiável que as informações relativas à execução orçamentária ganhem publicidade, no sentido de atingimento da opinião da sociedade enquanto público, para que mediante esta, sim, seja realizada uma efetiva prestação de contas.

A lei brasileira estabelece que o Poder Executivo fica obrigado à prestação de contas ao Legislativo anualmente. Essa imposição expressa na lei decorre do princípio da anualidade dos orçamentos e é objetiva quanto a quem o Poder Executivo deve prestar contas: ao Poder Legislativo.

Além da prestação de contas anual, a legislação brasileira impõe ao Poder Executivo alguns procedimentos contínuos e permanentes em relação à publicidade das contas públicas, determinando que algumas informações sejam divulgadas no Diário Oficial com periodicidade mensal ou trimestral.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, consagra a forma representativa de prestação de contas. Ou seja, o conjunto de dados e informações acerca da execução orçamentária é o objeto da prestação de contas anual e esta é prestada ao Poder Legislativo em obediência à referida Lei.

Se é verdade que a sociedade deseja e caminha em direção ao aperfeiçoamento da democracia, parece ser também verdade que a sociedade deseja conhecer e julgar as contas do Governo de uma forma mais efetiva, mais participativa.

Aqui, portanto, encontra-se a relação de interdependência das expressões *publicidade* e *prestação de contas*. Quanto maior e mais qualificada for a publicidade das contas relativas à execução orçamentária, mais efetiva será a prestação de contas do Governo.

A necessidade de preparar essa prestação de contas a públicos heterogêneos supõe o uso de uma linguagem acessível a esses públicos, evitando-se, assim, o hermetismo ou os jargões profissionais destinados a setores especializados da Administração Pública como, por exemplo, à Comissão de Orçamento e Finanças da Assembléia Legislativa, cujos membros - representantes da sociedade - cercam-se de uma assessoria especializada detentora do conhecimento técnico específico do tema.

Por outro lado, o próprio esforço de traduzir para uma linguagem compreensível ao público leigo da sociedade civil, poderá ter efeitos enriquecedores para a própria sociedade política, ou seja, os próprios agentes sistematizadores das contas públicas, na sociedade política, e, mais especificamente, nos vários órgãos do Poder Executivo, poderão ter oportunidades de discutir e de integrar ações e melhorar a comunicação desses vários setores do Governo, com potenciais melhoramentos em sua ação. Ou seja, tal processo poderá potencializar as melhorias nas políticas públicas elaboradas no interior do próprio Estado. Este é o ponto crucial da hipótese em exposição.

Para que *participação* não se torne apenas palavra de moda, para que o poder manipulativo de políticos inescrupulosos não transforme a *participação* numa mera figura de retórica, é imprescindível que haja um processo de prestação de contas aberto à coletividade.

A articulação do conceito de *participação* na presente construção teórica requer uma reflexão acerca dessa palavra, tão em voga. Todavia, de imediato já se pode perceber que *participação* e *prestação de contas* são fenômenos intimamente inter-relacionados, ora numa relação de dependência, ora de complementaridade. A efetiva prestação de contas por parte do Governo parece estimular a participação da sociedade no processo decisório da Administração

Pública, do mesmo modo que a efetiva e plenamente consciente participação exige uma prestação de contas clara e objetiva.

A qualificação da participação vem como consequência imediata do processo contínuo de prestação de contas nos moldes aqui preconizados, de modo que o público, participante, conhecedor das contas públicas, possa julgar a ação de seu governante, possa formar uma opinião geral.

Como ressalta Lucas (1985):

*“A participação pode assumir muitas formas; uma delas pode constituir apenas em tomar-se conhecimento de quais decisões estão sendo tomadas e o porquê das mesmas. Em francês a palavra assistir significa não só ajudar como também assistir, estar presente; e quando questões públicas estão sendo decididas, os dois significados aparecem. Mas o raciocínio possui tipicamente dois lados. Existem argumentos contra e argumentos a favor. Não me será possível compreender totalmente os motivos pelos quais uma decisão deve ser tomada, a menos que considere os prós e contras como eles podem ser avaliados. Se devo interiorizar a dialética do poder decisório, necessito ouvir não só a conclusão, mas todo o debate sobre o tema em questão”.*

Só há efetiva *participação* quando há efetiva *prestação de contas*. Ou seja, não basta participar da discussão do projeto de lei de orçamento. O processo de participação do cidadão na questão orçamentária não se deve esgotar na fase de elaboração do orçamento, do mesmo modo como hoje se discute a participação do cidadão no processo político, que não se deve cingir à escolha de seu representante por intermédio do voto, mas abranger a fiscalização da ação parlamentar do mesmo. Ou seja, esse processo participativo potencializa a proposição de ruptura da tese que toma o cidadão como um consumidor ou um usuário, elemento da cidadania atrofiada, ou da não-cidadania (MESQUITA, 1998).

É nesse sentido que deve ocorrer a participação cidadã no processo orçamentário. É imprescindível que se amplie a participação voluntária, em

lugar da participação imposta (BORDENAVE, 1995), que o contribuinte ceda espaço ao cidadão.

Havendo uma efetiva *participação*, haverá uma *opinião pública* muito mais qualificada. Opinião pública aqui tomada como instância crítica em relação às informações acerca das contas públicas e não como instância receptora na relação com a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo (HABERMAS, 1984).

A opinião pública aqui referida é aquela voltada às conquistas e à construção de uma sociedade melhor e não a que visa ao mero julgamento manipulado pelas mídias em relação a pessoas e coisas que devem ter suas imagens promovidas ou subjugadas pelo público.

A opinião pública refere, acima de tudo, a necessidade de que a coletividade, em grande número, tome consciência, a partir de sua efetiva participação, do que realmente ocorre com as contas públicas, quanto e como o Governo arrecada e gasta os recursos públicos. A efetiva participação do processo de Administração Pública pressupõe que a sociedade, enquanto público participante, passe a tomar consciência, a conhecer mesmo a realidade dos fatos relativos à execução orçamentária.

É mister se ressalte que o sentido de opinião, neste contexto, não é o da idéia abstrata e imprecisa formada previamente sobre algo subjetivamente, quando, por exemplo, emite-se uma opinião, um parecer pessoal descompromissado de uma tal racionalidade objetiva. Ao contrário, a concepção de opinião pública aqui é a que se refere à consciência coletiva surgida a partir do conhecimento objetivo de uma realidade, a qual se submete ao julgamento de determinado público.

Habermas (1984) destaca a necessidade de o Direito Público fixar-se na institucionalizada ficção da opinião pública, sem, no entanto, poder ainda

identificá-la de modo imediato no comportamento do público dos cidadãos enquanto uma grandeza real. Por outro lado, Landshut (apud HABERMAS 1984, p.276), lembra que as instituições do Estado social-democrata de massas contam com uma opinião intata, porque esta continua ainda a ser a única base reconhecida de legitimação da dominação política:

*“O Estado moderno pressupõe como princípio de sua própria verdade a soberania popular, e esta, por sua vez, deve ser a opinião pública. Sem esse adicional, sem a substituição da opinião pública como origem de toda a autoridade das decisões obrigatórias para a totalidade, falta à democracia moderna a substância de sua própria verdade”.*

Apenas uma opinião pública formada por meio da participação efetiva e consciente da coletividade na fase relativa à prestação de contas do processo orçamentário poderá estar imune à publicidade manipulativa e capaz de estabelecer um estreitamento significativo na relação da sociedade com o Estado no que se refere à gestão pública.

Como conseqüência da participação ativa e consciente, a *opinião pública* repercute positivamente sobre a *cidadania*, considerado o *aspecto sociocultural* em que se constitui “a ampla disseminação da tese de que vivemos numa era de *individualismo crescente*, capaz de derrocar qualquer ideal socialista de participação democrática face a uma indiferença generalizada e omissão manifesta dos cidadãos nas urnas, em vários países onde o voto não é obrigatório”, como bem destaca Mesquita (1998, p.146), ao exortar que se comente alguns aspectos socioculturais, quando se deseja avançar na reflexão acerca da realidade atual e a cidadania, lembrando, ainda a autora, que a referida tese deixa transparecer uma concepção de cidadania restrita à participação eleitoral e com apenas uma das categorias de direitos que constituem a cidadania – a dos direitos políticos.



### 1.3.2 A Cidadania como Requisito da Legitimidade

Vislumbra-se uma transição de postura do conjunto dos cidadãos de um público meramente aclamativo para um público pensante, ao contrário do conceito de opinião pública tirado das *“posições do liberalismo, que, em meio a uma esfera pública desintegrada, queria salvar a comunicação, bem no seio de um público meramente aclamativo num círculo interno de representantes capazes de serem no âmbito público os formadores de opinião, um público pensante bem no meio do público apenas aclamativo”* (HABERMAS, 1984, p.276).

Cidadania, enquanto item incluído nesta articulação teórica, justifica-se pela simples razão de que se houver, por parte da coletividade, efetiva participação no processo decisório público, efetivo e consciente acompanhamento das contas públicas e, portanto, amplo conhecimento, por parte de grande parcela da população, acerca dos vários aspectos que envolvem as finanças públicas e a execução orçamentária, haverá, conseqüentemente, as condições propícias para que se exerça, em grande escala, uma cidadania qualificada, forte, moderna e, acima de tudo, com reduzidas possibilidades de ser manipulada.

O exercício da cidadania deve e pode ocorrer de forma efetiva, consciente e participativa, configurando uma atualização do ser cidadão.

E o que é ser cidadão? Ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Situação essa descrita na Carta dos Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matrizes marcantes nas Cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e na Revolução Francesa (1789). Sua proposta mais funda de cidadania é a de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabe o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habitação, ao lazer. E mais: é direito de todos poder

expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida digna, de ser humano (COVRE, 1991).

Santos (1997), referindo-se à teoria política liberal vigente nos nossos dias, põe em relevo alguns pressupostos importantes, dos quais destaque-se:

*“(...) o princípio da subjetividade é muito mais amplo que o princípio da cidadania. A teoria liberal começa por teorizar uma sociedade onde muitos - no início, a maioria - dos indivíduos livres e autônomos que perseguem os seus interesses na sociedade civil não são cidadãos, pela simples razão de que não podem participar politicamente na atividade do Estado(...) Em segundo lugar, o princípio da cidadania abrange exclusivamente a cidadania civil e política e o seu exercício reside exclusivamente no voto. Quaisquer outras formas de participação política são excluídas ou, pelo menos, desencorajadas, numa restrição que é elaborada com sofisticação particular na teoria schumpeteriana da democracia”.*

Esse processo, inerente também ao aperfeiçoamento da *democracia*, implica a reflexão de que tal aperfeiçoamento parece significar a tendência da evolução da democracia representativa para um modelo de democracia cada vez mais participativa. Vive-se uma época de relativa insatisfação em relação à atuação dos parlamentares, e, em experiências recentes no Brasil, assiste-se à emergência de construção da democracia participativa por meio de vários movimentos sociais que buscam reivindicar, apresentar suas demandas, mas também controlar as ações do Estado. Trata-se da sociedade organizada em torno de objetivos ou de projetos em comum.

O tema Democracia tem sido abordado e levado a conceitos segundo o enfoque, a conjuntura, autor ou outras variáveis. Parece, portanto, que o conceito de democracia passa por um processo permanente e interminável de elaboração e aperfeiçoamento.

O ponto comum para o início de uma análise da questão é a idéia que se contrapõe aos Governos totalitários, aos regimes despóticos, à ditadura, à

tirania, enfim, aos sistemas que escravizam ou desrespeitam a pessoa humana em seus direitos e liberdades individuais ou coletivos e ignoram a vontade dos grupos sociais, sejam eles maiorias, sejam minorias.

A questão da Democracia exige amplas reflexões, uma vez que representa um dos temas-chaves na construção da teoria geral da pesquisa e é necessário se analise os vários enfoques do tema, sob a ótica de diferentes autores.

Cabe apenas ressaltar, inicialmente, que este item relaciona-se com cidadania por razões óbvias, ou seja, a existência de um tipo de cidadania aperfeiçoada pressupõe a existência de um modelo de democracia participativa, ou pelo menos, tendente a um modelo assim.

Somente numa *democracia participativa* pode-se garantir a existência de um efetivo *controle* da ação governamental por parte da sociedade. Esta, participante, de forma esclarecida e consciente, no exercício da sua cidadania, reúne as condições de controlar e julgar a Administração Pública e, mais especificamente, as contas públicas.

De outro modo, pode-se dizer que o Governo será tanto mais legítimo e tanto mais serão legitimadas as suas ações, quanto maior for o controle a que ele for submetido por parte da sociedade.

A respeito do controle, que deve extrapolar a esfera do parlamento, convém destacar as palavras de Genro (1998):

*“O controle do Estado sobre o cidadão, ou deste sobre o Estado, configuram nos seus limites extremos, a questão da democracia. De uma democracia revolucionária e cidadã, na época da sociedade informática, ou de uma democracia manipulada por um Estado Controlador, onde o indivíduo é objeto de uma massiva e planificada propaganda, que incide autoritariamente sobre os seus hábitos e a sua cultura”.*

Ainda, segundo o mesmo autor, deve-se...

*“(...) estimular a criação de uma esfera pública, popular, democrática e não-estatal, de controle e indução das políticas públicas, na*

*perspectiva de operar uma profunda reforma democrática do Estado a partir da Sociedade. Esta nova esfera pública tem como motivação de fundo as pressões sociais - sejam regionais ou setoriais - que operam para submeter democraticamente o Estado e fazer com que ele baixe à sociedade e se torne - nesse processo - cada vez menos estrutura burocrática acima da sociedade. Portanto, para uma inversão que não seja a estatização da sociedade combinada com a privatização do público, mas a socialização da política e a civilização do Estado, subordinando seus movimentos ao crivo permanente da sociedade civil”.*

Nessas palavras justifica-se, também, a escolha do público alvo da pesquisa, isto é, a sociedade civil é quem deve dizer ao Estado como entende e deseja que esse realize a sua prestação de contas.

Não basta que se escolham os governantes mediante voto. Por outro lado, não basta se escolham, mediante voto, os representantes parlamentares e estes, distantes da comunidade, julguem e aprovem as contas do Governo. Esse processo não deixa de ser legítimo, tendo em vista que obedece aos ditames legais, que, por sua vez, representam um modelo de democracia representativa. Há uma *legitimidade* formal.

O que se almeja, portanto, não é essa *legitimidade* formal, surgida do voto, depositado anonimamente nas urnas em períodos distantes entre si, mas a efetiva legitimidade concedida ao governante a partir do julgamento direto de sua ação, a partir do controle da execução orçamentária.

### *1.3.3 Das Políticas Públicas à Execução Orçamentária*

A formulação e a implementação de políticas públicas está na agenda dos estrategistas da Administração e trata-se de questão a ser analisada em qualquer processo que envolva a relação Estado/sociedade civil.

A formulação das *políticas públicas* ganha *legitimidade* na medida em que se amplia o controle, o monitoramento, o acompanhamento da ação governamental por parte da comunidade.

Concebe-se, na atualidade das organizações privadas, a tentativa de se ampliar o comprometimento de todos os atores envolvidos nos processos de decisão, seu envolvimento com os objetivos empresariais e, de forma participativa, a implementação das políticas das organizações.

Na Administração Pública isto não é diferente. Basta observar as várias experiências de orçamentos participativos que começam a surgir. Correspondem ao processo de envolvimento da comunidade no delineamento das políticas públicas, à participação da sociedade no processo decisório público.

O primeiro questionamento a se trabalhar neste ponto é quanto à qualidade do engajamento da cidadania em face do nível de conhecimento que ela possui acerca das contas públicas.

Os atores envolvidos diretamente na elaboração das políticas públicas não ignoram a função controladora da cidadania; daí a razão de se afirmar que, quanto mais ativa for tal função, tanto mais as políticas públicas tendem a refletir os anseios da comunidade e, portanto, a ter maior legitimidade.

Em um ambiente de cidadania participativa as *políticas públicas*, definidas segundo os anseios da coletividade, serão levadas a efeito e implementadas mediante a ação pública, da *Administração Pública*, ou seja, a administração, nessas condições, reflete de modo mais efetivo a vontade da cidadania, atende à soberania popular.

Toma-se o termo *administração* no sentido de ação, atividade, a que se referem as lições de Mello (1979), segundo as quais administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também dirigir, governar, exercer a vontade de obter um resultado útil. Há, portanto,

plena sintonia entre *Administração Pública* e *serviço público*, sendo que a execução desse é feita por aquela, diretamente ou por delegação. Nesse sentido, a finalidade do Estado é organizar e fazer funcionar o Serviço Público.

Administração Pública pressupõe duas idéias fundamentais: a da gestão das atividades voltadas ao atendimento das necessidades públicas e a que se refere à administração do aparelho de Estado, composto pelos recursos materiais e humanos de que dispõe o Governo para o exercício das atividades afetas ao Estado. A presente pesquisa aborda ambos os aspectos, uma vez que em qualquer caso refere-se a atividades vinculadas à execução orçamentária, enfatizando, evidentemente, a primeira abordagem, a da gestão.

Antes de se explorar especificamente a teoria da Administração Pública, faz-se necessária uma pequena abordagem a respeito dos conceitos de Estado. E, para explicar o Estado, desde sua emergência com o advento do capitalismo mercantil até os dias atuais, quando se busca a sua adequação ao capitalismo globalizado, por um lado, e o resgate da cidadania, por outro, torna-se necessário indicar pelo menos três teorias sobre o Estado: a doutrina clássica, o enfoque liberal e o enfoque marxista, além de outras importantes abordagens, como, por exemplo, o keynesianismo e o fordismo.

Na doutrina clássica podem-se destacar os estudos a partir das filosofias de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, entre outros. Num estágio histórico posterior, sob enfoque liberal, pode-se partir, por exemplo, das ideologias de Auguste Comte e Alexis de Toqueville. E finalmente, entre os vários autores que desenvolveram estudos da visão marxista, ressalte-se Clauss Offe, Joachim Hirsch, Nicos Poulantzas e Pietro Ingrao.

Todavia, por não ser oportuno e nem o objetivo, não se pretende analisar todas as referidas teorias aqui, mas apenas citá-las, como uma contextualização referencial que poderá orientar outras pesquisas acerca do tema proposto, que deve partir, necessariamente, da compreensão do Estado e da Administração

Pública. Da mesma forma, nesta dissertação, doravante serão citados alguns princípios, conceitos ou modelos elaborados pelos referidos autores (principalmente Hobbes e Rousseau, indispensáveis, além de outros, contemporâneos, como Jurgen Habermas, Boaventura de Souza Santos e Norberto Bobbio) para explicar ou justificar determinados aspectos da pesquisa. Este estudo prescinde da aprofundada análise epistemológica do tema Estado, preocupando-se apenas em pesquisar aspectos da relação Estado/sociedade. Ou seja, o escopo do trabalho refere-se à Administração Pública, ou, mais pontualmente ainda, a aspectos relativos à prestação de contas dessa Administração.

Outro pré-requisito para se examinar as conceitualizações acerca da Administração Pública é a referência que deve ser feita à clássica tripartição dos poderes de Montesquieu (Charles-Louis De Secondat, Barão de Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, Paris, 1748), no que se refere aos Poderes de Estado, até hoje adotada nos Estados de Direito com sistema presidencialista, onde se tem o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, *independentes e harmônicos entre si* (Constituição Federal, art. 2º) e com suas funções reciprocamente indelegáveis.

No que se refere à Administração Pública, pode-se partir da noção de que

*“em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”* (MEIRELLES, 1994, p.60).

A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem, mas somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e

oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

Sobre as técnicas de Administração Pública, a bibliografia é vasta e um sem-número de autores contemporâneos pode ser consultado. Nesta pesquisa, torna-se desnecessária a análise sobre as chamadas administração científica e clássica, a partir das obras de Frederick Winslow Taylor e de Henri Fayol, tão exaustivamente exploradas nas pesquisas da área de administração, ou acerca das demais abordagens estudadas pela Teoria Geral da Administração. Apenas utilizam-se algumas considerações pontuais das teorias administrativas, uma vez que o enfoque principal aqui não é a Administração em si, mas as formas de controle que se estabelecem na relação Estado/sociedade.

A *Administração Pública*, enquanto ação do Estado voltada à execução da lei orçamentária, prestará um *serviço público* tanto mais voltado ao interesse coletivo, quanto maior for o controle da sociedade sobre o Estado. A Administração Pública interessa à coletividade porque representa a prestação do serviço público. Este é resultante daquela.

A partir da idéia de que a *Administração Pública* existe em função do *serviço público*, há que se refletir quanto ao conceito de Serviço Público. Ora, a premissa básica de toda a atividade econômica é, antes de tudo, a satisfação das necessidades humanas, das quais umas são satisfeitas pela atividade econômica privada e outras, pelas estatais. Aquelas satisfeitas pela atividade econômica desenvolvida, direta ou indiretamente, pelos órgãos e entidades públicas são as necessidades públicas. A atividade estatal, portanto, gira em torno da satisfação das necessidades públicas.

Numa palavra, portanto, Serviço Público é o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, por parte do Estado, como organização do poder político do povo, visando, com a satisfação de certas



necessidades coletivas, à promoção da prosperidade pública, ou seja, o bem comum.

Inferre-se daí que a *Administração Pública* visa a atender às necessidades coletivas de caráter público, mediante a prestação dos *serviços públicos*.

O tema Serviço Público é amplo e complexo, numa análise de sua tipologia, quer do ponto de vista filosófico, quer do ponto de vista das doutrinas jurídicas, administrativistas ou publicistas. Aqui, o enfoque limita-se a esta conceituação elementar, mas de extrema utilidade para a compreensão dos elos do mapa conceitual e suas relações.

O serviço público, no Estado Democrático de Direito, não se configura na discricionariedade do administrador público. Ele resulta, como toda a Administração, do exercício do poder vinculado, isto é, do cumprimento de um conjunto de leis. O administrador público não escolhe, não delibera, não decide sobre que serviços deve prestar, eles estão definidos na lei.

O serviço público, portanto, resulta da execução de leis. E a mais intimamente relacionada à prestação do serviço público é a lei de orçamento anual. Ou seja, o *serviço público* representa a execução da lei de orçamento, resulta da *execução orçamentária*.

A execução do orçamento pressupõe a arrecadação de receitas previstas na lei e a destinação dos recursos em despesas com o serviço público, com investimentos, com dívida pública, etc. Os projetos e atividades destinados ao atendimento das demandas públicas expressas na lei de orçamento em termos monetários dão a medida exata das prioridades do Governo, no que se refere aos serviços públicos que deverão ser providos pelo Estado no exercício financeiro a que corresponde a referida lei.

Antes, todavia, de se debater a questão da execução orçamentária, é recomendável o exame do conceito e das origens do orçamento público. É

oportuno, portanto, uma análise, ainda que breve, do processo histórico dos orçamentos públicos.

Constata-se, nessa revisão, que o processo orçamentário, tal como é conhecido na atualidade dos diversos países democráticos, evoluiu seguindo a gradual passagem da forma absoluta de governo para a forma constitucional. Dos governos autocráticos e despóticos, que não necessitavam de uma prática orçamentária voltada à prestação de contas à coletividade, ao atual estágio de evolução das relações do Estado com a sociedade, cada vez mais participativa, tem-se um período de pouco mais de sete séculos. Ou seja, pode-se considerar breve a história da participação delimitadora da sociedade nas atividades administrativas do Estado por meio do processo orçamentário.

Atribui-se, em geral, o ponto de partida da formação histórica do orçamento como sendo o ano de 1215, na Inglaterra, quando o povo teve sua primeira participação, evidentemente por intermédio dos representantes parlamentares, inserindo na Carta Magna as primeiras formas de competência tributária do governo, impondo a necessidade de que os impostos a serem arrecadados fossem aprovados pelo Parlamento.

Nessa fase, portanto, o orçamento constituía-se apenas num complexo de autorização para lançar e arrecadar impostos, que dava a conhecer também qual seria a destinação dos recursos.

Não tardou para que o Parlamento adquirisse o direito de indicação do destino a ser dado aos recursos arrecadados e, posteriormente, a delimitação periódica de vigência das previsões de arrecadação e despesa, estabelecendo-se a periodicidade orçamentária.

Com a Revolução Francesa e o surgimento do Estado de Direito, em que se consagra a soberania popular e a separação dos Poderes do Estado, consolida-se a formação do modelo de orçamento ainda hoje vigente no mundo

inteiro: instrumento em que constam, além das receitas previstas e das despesas fixadas para determinado período, também os projetos e ações que os governos devem desenvolver.

Evidentemente, essa é a formatação genérica dos orçamentos, que possuem características variadas em cada país, tanto no que se refere aos aspectos de formalidade quanto aos relacionados com a participação da comunidade no processo. Mas o ponto comum no processo histórico dos orçamentos públicos em geral é a crescente participação da sociedade e, conseqüentemente, a necessidade de que a *execução orçamentária* ganhe cada vez mais *publicidade*.

## **1.4 Objetivos da Pesquisa**

### *1.4.1 Objetivo Geral*

O objetivo geral do trabalho de pesquisa é analisar até que ponto a publicidade é utilizada como instrumento de prestação de contas da execução orçamentária do Governo do Rio Grande do Sul.

### *1.4.2 Objetivos Específicos*

Três objetivos específicos nortearam o trabalho de pesquisa:

- a) descrever meios e formas utilizados em experiências e tentativas de qualificação da publicidade no processo de prestação de contas;
- b) analisar as convicções dos COREDEs quanto ao atual modo de prestação de contas da execução orçamentária estadual e o papel da publicidade nesse processo; e

- c) analisar as expectativas dos COREDEs quanto à utilização da publicidade das contas da execução orçamentária como um instrumento de prestação de contas.

## 2. ESTADO DEMOCRÁTICO E AS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE

### **2.1 As Concepções sobre Estado e Poder Político**

No último século, os estudos sociológicos e as reflexões filosóficas voltados às concepções de Estado, poder e sociedade, suas relações e sua fenomenologia abarcam uma vasta gama de variáveis e categorias que os diferem completamente das concepções da filosofia antiga a respeito do tema. Trata-se de um processo histórico de ampliação e enriquecimento das ciências sociais, em que se iniciam os estudos a partir de concepções abrangendo um âmbito mais restrito, sob predominância da filosofia e da ciência política, para atingir, nos dias atuais, uma visão mais ampla, permeada pelas ciências sociais como um todo e pela ciência econômica, de modo destacado.

Antes de se falar nas origens do Estado, enquanto organização do poder político, é oportuno a abordagem de algumas concepções cruciais sobre o tema, que deram e dão origem a tantos e tão variados estudos, que não esgotam jamais a fonte exploratória, mas, ao contrário, ampliam cada vez mais a perspectiva para uma mais diversificada percepção empírica e para uma cada vez mais rica formulação teórica em torno do tema Estado, e principalmente do Estado Moderno.

Pode-se dizer, em síntese, que de 3.000 a.C. até os dias atuais ocorreram diversas formas de sociedade e Estado. Da antigüidade, que vai até o século V d. C., passando pela era feudal, entre aproximadamente início do século VIII até

o século XV, pelo Estado Moderno e sociedade por categorias, no período entre os séculos XVI e XVII, chegando até o surgimento da sociedade civil e do Estado burocrático nacional, a partir do século XVII (BAIARDI, 1996). É bem verdade que o surgimento do Estado como um ente abstrato, com personalidade e como parte no contrato social só é reconhecido pela maioria dos estudiosos, a partir da era moderna.

A partir disso, é necessário uma análise das concepções em torno do poder político, sob alguns aspectos relacionados de forma determinante com a pesquisa, incluindo uma abordagem, ainda que sumária, sobre aspectos da evolução do poder político no Brasil.

### *2.1.1 As Concepções sobre Estado*

É inevitável, nesta abordagem inicial, uma referência a Thomas Hobbes (1588-1679) e seu *Estado de Natureza*

Bobbio (1991) ressalta que o pensamento político de todos os tempos é dominado por duas grandes antíteses: opressão-liberdade e anarquia-unidade, sendo que Hobbes pertence às fileiras dos que tiveram o pensamento político estimulado pela segunda antítese, anarquia-unidade. O ideal que ele defende não é a liberdade contra a opressão, mas a unidade contra a anarquia.

Ainda, segundo Bobbio, Hobbes é obcecado pela idéia da possibilidade de dissolução da autoridade, pela desagregação da unidade do poder. HOBBS teme a anarquia, que significa, para o filósofo, o retorno do homem ao Estado de natureza. Ou seja, o que Hobbes mais teme não é a opressão derivada do excesso de poder, mas a insegurança que resulta, ao contrário, da escassez de poder.

Hobbes, em O Leviatã, justifica a necessidade do poder do Estado - Estado absolutista - diga-se de passagem, a partir da premissa da condição natural da humanidade: o Estado de Natureza.

Ressalte-se, por necessário, que O Leviatã foi escrito durante sangrenta e longa guerra civil (Revolução Democrática, ou Revolução Puritana - 1642-1649), que representava perigosa ameaça de dissolução do Estado inglês, que, aliás, culminou com a execução de Carlos I e a ascensão do líder do exército parlamentar ao poder, o puritano Oliver Cromwell. Para Hobbes, a guerra civil era o pior de todos os males, filosofando sobre o perigo de dissolução da autoridade e da unidade do Estado.

Na teoria de Hobbes, o Estado de Natureza é o reino de todos os instintos e das paixões desenfreadas, de igualdade absoluta e ilimitada, da vontade arbitrária e irracional, o que o leva a deduzir que nessas condições, todos têm direito a tudo e todos têm direito sobre todas as coisas, de onde resulta a necessidade da existência de leis civis introduzindo critérios de distinção entre o que é de cada um, caso contrário, todo homem tem direito de se apropriar de tudo o que cai em seu poder ou de tudo que é útil para sua sobrevivência.

Diante da escassez, que é comum e permanente em qualquer contexto econômico, os homens entram em estado de guerra de todos contra todos, já que todos teriam os mesmos e totais direitos sobre tudo. Essas condições, segundo HOBBS, caracterizariam o Estado de Natureza, que pode ser determinado em três situações historicamente detectadas, que o filósofo define como Pré-estatal, Antiestatal e Interestatal.

A primeira das situações é aquela que se verifica na fase anterior `a passagem da sociedade natural à sociedade civil, ou seja, nas sociedades primitivas, como os indígenas de algumas áreas da América ou os povos bárbaros da Antiguidade.

A segunda situação, a antiestatal, verifica-se quando o Estado já existe, mas se dissolve por várias razões, através da guerra civil, ou seja, ocorre a passagem da sociedade civil à anarquia.

A última das situações ocorreria no caso da sociedade internacional cujas relações entre os Estados não são regulamentadas por um poder comum, dependendo dos interesses próprios de cada Estado e, por isso, sem vida longa.

Esta referência a Hobbes não se faz apenas pela importância de sua filosofia ou para se analisar a consistência de seus postulados, mas porque, além disso ser importante, o filósofo viveu em plena emergência do que se chama hoje de Estado Moderno, e concomitantemente, na fase talvez mais inquietante do absolutismo, que teve seu apogeu justamente no século XVI, começando a ser ultrapassado na Inglaterra do século XVII, no confronto com os movimentos norteados pelas idéias liberais.

O conceito de Estado não é algo universal, tampouco estático, trata-se de um conceito que serve principalmente para indicar e descrever uma forma de ordenamento político, que segundo vários autores surge na Europa, a partir do século XIII.

Segundo alguns autores, portanto, é inadequado falar, por exemplo, em *Estado Grego*, *Estado Romano* ou *Estado Oriental*, pois a expressão *Estado* só adquire um estatuto teórico na Era Moderna, para designar formações bastante peculiares que, apesar disso, parecem reproduzir caracteres comuns aos grupos políticos em geral.

Atribui-se o surgimento do Estado Moderno ao longo período compreendido entre os séculos XV e XVIII e a sua expansão aos últimos séculos, XIX e XX. Na verdade, a maioria dos teóricos costumam reconhecer que o Estado é uma figura da Era Moderna, constituindo-se os sistemas antigos em organizações simples, sem que sobre elas se possam atribuir formulações teóricas mais



consistentes sob o ponto de vista da sociologia política, configurando-se em simples clãs ou, nas mais das vezes, tribos. Ou, por outro lado, as organizações políticas da antigüidade que cresceram, aumentando e tornando mais complexas suas estruturas, segundo a visão predominante dentre os pesquisadores, não chegavam a se caracterizar como Estado, na medida em que ainda predominava a indistinção constitucional, ou seja, não havia uma normatização própria com a institucionalização das regras gerais e específicas para as relações da cidadania com o Estado. Exemplo disso era o trabalho escravo da época, que realizava boa parte dos serviços hoje reconhecidos como serviços públicos, sendo que esse trabalho não estava a serviço do público propriamente dito, e sim das *autoridades* (a exemplo dos senadores e cônsules, que tinham seus próprios servidores), regulados ora por normas comuns, ora por regras sociais ou religiosas, mas fundamentalmente, não se distinguia o que era administrar e o que era governar, tampouco os Governos ou administradores públicos em geral distinguiam o público do privado, quando se tratavam dos interesses deles próprios e, contrariamente, principalmente os gregos, estabeleciam verdadeiro abismo entre o público e o privado, se os interesses em jogo eram os do povo em geral, no sentido em que neste constituíam-se as famílias, e ali se estabeleciam as relações sociais, enquanto esfera privada, que jamais se confundiriam com as relações com a esfera pública.

Não havia a concepção de sociedade como algo distinto dos seres reais, sociedade como pessoa. Tanto gregos como romanos concebiam o povo como um conjunto de homens, com direitos e deveres em relação à *res publica*. Como aponta Santos (1997), os romanos não chegavam a desenvolver a noção de *pessoa jurídica*.

A idéia de Estado, surge, portanto na Era Moderna, com origens no império romano, posto que em Roma, ao contrário do que acontecia com os gregos, já elaborava-se a idéia de império, em que expande-se a cidade de Roma num vasto domínio político uno. Mas, apenas na Era Moderna aparece a idéia de

um ente político como uma abstração, separada dos entes individuais. Trata-se da idéia de uma personificação com poder de império, com poder político, com poder disciplinar. O pano de fundo desse ente deve ser a idéia de soberania.

A soberania, como atributo do Soberano, já existia, é claro, desde a Idade Média, quando se estabelecia uma relação de superioridade suprema do Governo sobre os súditos, pertencendo àquele todos os direitos sobre o território. De onde se herdou a proximidade dos conceitos de soberania e territorialidade. E aí é interessante notar que com o Renascimento, com o mercantilismo impulsionado pelo desenvolvimento da navegação, aquela relação do poder sobre as coisas, sobre os objetos, cede lugar para uma nova forma, a de uma relação de poder sobre o corpo e seus atos, o poder sobre o trabalho. Aliás, como assinala Foucault (1995), assim mesmo é que surge um poder mesmo, o poder disciplinar, que, ao contrário da soberania medieval, é contínuo e permanente, necessitando de um permanente sistema de delegações.

Esse poder disciplinar subverte a idéia de soberania da Era Medieval. A nova noção de soberania impõe um todo de direitos abstratos sobre o conjunto social, ocultando a relação de propriedade e de riqueza. E é basicamente com essa idéia de soberania que vem a explicar o Estado. Ou seja, a idéia de que a comunidade política, detentora do poder soberano, garante as relações sociais sob a égide da propriedade.

Hobbes, oportunamente cria o *Leviatã*, figura clássica que representa um *homem artificial*, que faz todas as leis, sem se submeter a elas, não sendo superior nem inferior aos súditos, mas uma figura diferente, com a capacidade de criar e fazer cumprir as leis. Nessa linha, continuou elaborando Hobbes, o soberano tinha por tarefa o zelo pela vida boa e cômoda dos súditos e pela sua segurança, mas também era responsável pela ordem, em retribuição à entrega que fizeram os homens de todos os direitos próprios do Estado de Natureza. Esse, aliás, um dos grandes desfechos das idéias de Hobbes, que via aí a única

saída para o problema da natureza humana, como aponta Bobbio (1991, p.26), *“todos estão em guerra contra todos porque não existe um poder coercitivo e absoluto que imponha respeito a todos e a todos inspire temor salutar”*.

É a idéia do contrato, com direitos e obrigações bilaterais, na busca de objetivos diversos, mas sem prejuízo da soberania. Com esse contrato, surge o Estado absolutista e, por meio dele, ocorre a transferência, para o Estado, de todos ou de alguns direitos que o homem possuía no Estado de Natureza, passando da categoria de homem natural para homem civil ou cidadão.

Não há, como se vê, uma data exata do nascimento do Estado Moderno; o certo é que as guerras do fim do século XV e até início do século XVII, conduziram países como a França, Inglaterra e Espanha a se constituírem em Estados.

No surgimento do Estado Moderno detectam-se duas formas de compreensão do poder político: uma é a visão jurídica, baseada na questão do poder de império; a outra, a visão econômica, que se desenvolve a partir da noção de gestão da coisa pública.

A partir de Hobbes, maior expoente do Estado Moderno, portanto, o homem natural transforma-se em homem civil, com a adoção do contrato que criou o Estado absolutista. Esse mesmo instrumento parece ser utilizado na atualidade para o Estado repassar algumas de suas funções para o mercado, enfatizando muito mais a figura do consumidor, em detrimento do cidadão.

Como se viu, o Estado Moderno surge com duas vertentes, sendo que a base teórica principal no crescimento do poder soberano sobre a população, com o desenvolvimento de uma série de pequenos aparelhos de dominação foi, sem dúvida, a Economia Política. O Estado emergiu da sociedade comercial, típica dos seus primeiros estágios ou do início do capitalismo manufatureiro, com seu concomitante apetite de possibilidades universais de barganha e de troca. Foi

com o advento da sociedade de consumo que se instituiu a mentalidade da máquina eficaz, que uniformiza coisas e seres humanos e transforma-os em bens de consumo (LAFER, 1988), o que passa a se constituir na preocupação central do Estado. Ou seja, a preocupação com a instrumentalização total da vida confere-lhe a lógica de *Estado Gestor*.

Nessa fase importante do seu processo histórico, o Estado volta-se para a vida coletiva como seu interesse fundamental. É sua responsabilidade a sobrevivência e a prevalência coletivas e o poder do Estado tem por princípio a vontade gestora da sociedade. Desenvolvem-se a organização racional dos poderes do Estado e a tripartição dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo as funções do Estado distribuídas organicamente e atuando os funcionários como membros. Nesse contexto, o Estado tem como princípio a vontade gestora da sociedade. E sendo as finalidades do Estado desejadas e definidas de forma consciente, ele se constitui na única condição para se alcançar os interesses e o bem estar da sociedade.

Nos estudos relacionados com a evolução do Estado Moderno e da própria cidadania é importante a inclusão da filosofia política do jusnaturalismo, ponto de partida para a compreensão da transferência do direito natural para o direito estatal, pois como destaca Bobbio (1986), é a partir do jusnaturalismo que nasce o conceito de cidadão, cessando inteiramente o homem natural. O jusnaturalismo não se configura como uma teoria racional do Estado, mas uma teoria do Estado racional, ou seja, segundo essa teoria, o Estado é construído como ente da razão por excelência, entidade única, na qual o homem realiza plenamente sua natureza de ser racional. Objetivamente, a explicitação dessa racionalidade do Estado se dá com a lei, entendida como norma geral e abstrata, produzida por uma vontade racional.

Com os jusnaturalistas não surge exatamente uma teoria de Estado, mas, sem dúvida, a referida escola do direito natural contribuiu decisivamente para o

entendimento da estrutura burocrática do Estado. Trata-se de um alinhavo filosófico entre as teorias do Estado natural, Estado absolutista e Estado burocrático, sem o qual as diversas teorias tornam-se ora incompreensíveis, ora incompletas.

Nos Estados que começam a se organizar como tais, em todos eles, surge a necessidade e começa a ocorrer a organização administrativa, como um elemento típico, que se consolida e se desenvolve às custas da influência da noção da soberania, como outro elemento indispensável.

Com o jusnaturalismo, portanto, parece ter havido a abertura de horizontes para a burocracia, que, por sua vez, parece vir para ficar.

Segundo Carvalho e Tojal (1997), o termo burocracia foi empregado pela primeira vez em meados do século XVIII, pelo economista fisiocrático Vincent de Gournay para identificar o segmento de funcionários da administração do Estado absolutista francês. As concepções acerca da burocracia, começam, portanto, ainda no absolutismo.

Note-se que a burocracia se desenvolve no seio do Estado liberal, na concepção de que o Estado deve ter sua existência justificada por apenas três funções básicas: a manutenção da ordem interna, a defesa contra a agressão externa e a administração da justiça.

Na revolução liberal se estabelece um acordo entre a monarquia e a aristocracia, de um lado, e a burguesia, de outro, surgindo normas parlamentares e passando o Estado a ser conduzido com base numa declaração de direitos do parlamento. Se, por um lado, isto representou um avanço para a sociedade, para a democracia e para própria organização do Estado, por outro, criou as condições de se estabelecerem os sistemas burocráticos, que viriam a se desenvolver de modo mais intenso no seio das organizações políticas do que poderiam supor os próprios liberais, que nunca defenderam a existência de um

Estado grande, inchado, pesado. Muito pelo contrário, a racionalidade deveria garantir uma estrutura enxuta.

Os Estados se organizaram e se multiplicaram em vários tipos, cuja característica comum é a complexidade organizacional, tendo em vista o desenvolvimento generalizado da burocracia, ou seja, tanto em economias do tipo patrimonialista, quanto do tipo capitalista, consideradas estas últimas não como um tipo apenas diferente da primeira, mas uma evolução, do ponto de vista da organização do Estado.

Na concepção patrimonialista, o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus auxiliares – servidores – possuem *status* de nobreza real. A *res publica* não é exatamente diferenciada da *res principis*. No patrimonialismo, portanto, é quase uma consequência natural a existência de práticas de nepotismo e corrupção. Para dar cabo a isso, por intermédio da reorganização formal do Estado e da redefinição de funções, parecem convergir as idéias liberais e da própria burocracia.

E como se pode constatar nessas concepções, a sua organização formal, a unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, o seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado comunica-se com a sociedade civil, é o que caracteriza a modernidade do Estado constitucional do século XIX. A sociedade civil, diga-se de passagem, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados. Essa dualidade, Estado/sociedade civil, é tratada em tópico específico adiante.

O desenvolvimento, todavia, dessa concepção de Estado, como conceito moderno, é exposta de forma particular por Max Weber (1864-1920), que definiu a Burocracia como sendo a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de domínio legal, ou seja, Weber relaciona o surgimento do Estado com o

desenvolvimento da burocracia enquanto forma de dominação baseada na crença da legalidade, da organização racional das competências e com base na lei, tendo em mira o princípio da eficiência.

Na verdade, Weber desenvolve um sistema de tipos ideais (aprofundando uma série de análises peculiares), sobre o qual, embora recomendável para se estudar a burocracia e a teoria weberiana, não cabe aqui uma análise mais detida, mas apenas o destaque da existência dos tipos ideais de lei, democracia, capitalismo, feudalismo, burocracia, sociedade, patrimonialismo e sultanismo. Também merece destaque, além do sistema de tipos ideais desenvolvido por Max Weber, os princípios sistematizados por ele: impessoalidade, formalismo, profissionalismo, a idéia de carreira e a hierarquia funcional.

A teoria weberiana, portanto, é mais uma das múltiplas abordagens que as Ciências Sociais, e a Ciência Política de modo particular, podem fazer acerca do Estado. Não caberiam aqui todas as considerações que envolvem tão extenso e complexo tema, onde se evidenciam tantas facetas conceptuais sobre o Estado, quantas funções, segundo os diferentes enfoques ou pontos de vista.

À medida que a humanidade se aproxima do fim do século XX as concepções do Estado tornam-se cada vez mais confusas, (SANTOS, 1997). Alguns autores, por exemplo, criticam a crescente tendência de o Estado penetrar, ou mesmo absorver, a sociedade civil e para o fazer de formas cada vez mais autoritárias, que segundo as formas, ou segundo os autores, tem sido descrito como “*autoritarismo regulador, democracia vigiada, neocorporativismo, fascismo benévolo*”, enquanto outros autores convergem na idéia, aparentemente contraditória com a primeira, de que o Estado é crescentemente ineficaz, cada vez mais incapaz de desempenhar as suas funções, ainda segundo Santos (1997).

Ou seja, segundo essa concepção, o Estado, sob o argumento da crise financeira, carece de recursos e, sob o argumento da incapacidade da

burocracia do Estado para se adaptar ao acelerado ritmo de transformação social e econômica, carece de capacidade institucional. Ou, ainda, sob o argumento da falta de *sinais de mercado* na atuação do Estado, carece dos mecanismos que, na sociedade civil, orientam as ações e garantem a sua eficácia. Segundo essas análises, o Estado ora representa um *leviatã devorador*, ora um *empreendedor falhado*.

Para finalizar esta abordagem, por oportuno, põe-se em relevo o que, na opinião de Boaventura Santos, constituem as três causas das concepções contraditórias do Estado que se verificam na atualidade.

Em primeiro lugar, a análise dos processos de transformação social do fim do século XX continua sendo feita com recurso a quadros conceptuais desenvolvidos no século XIX e adequados aos processos sociais então em curso.

Em segundo, o Estado-Nação continua a predominar enquanto unidade de análise e suporte lógico da investigação, o que impede que se capte cientificamente a autonomia crescente e a lógica própria das estruturas e dos processos locais típicos de unidades menores, o que o autor denomina de *lógica infra-estatal*, ou dos movimentos globais, em nível do sistema mundial, a *lógica supra-estatal*.

E, como última causa da nebulosidade do objeto de análise, o autor destaca o fato de que, apesar dos espaços teóricos inovadores das últimas décadas, a teoria sociológica continua a ser basicamente derivada das experiências sociais das sociedades centrais e, nessa medida, pouco adequada à análise comparada e inclinada a suscitar generalizações espúrias. “*Pode-se dizer que, quanto mais geral é a teoria sociológica, maior é a probabilidade de ser baseada na experiência social e histórica dos países centrais e enviesada a favor destes últimos (o viés do centrocentrismo)*” (SANTOS, 1997, p.116).



### 2.1.2 As Concepções sobre Poder Político

Como lembra Neumann (1969, p.11): "*É difícil, e talvez impossível acrescentar qualquer idéia nova a uma discussão sobre o poder político. Todos sabemos que há livros escritos sobre isso, mas quase tudo no terreno das Ciências Políticas trata, de uma forma ou de outra desse assunto*". Ou seja, trata-se de um tema amplo e complexo, mas necessário neste momento, após algumas reflexões acerca das concepções sobre o Estado, para que se examine, primeiro, as idéias fundamentais sobre o poder, e depois, como ocorre a prática do poder político nas três esferas de Governo no Brasil.

O conceito de poder político envolve duas relações radicalmente diferentes: o controle da natureza e o controle do homem. O poder sobre a natureza é um poder intelectual, em que cabe ao homem compreender a legalidade da natureza externa para submetê-la às suas necessidades. É importante destacar que esse conhecimento acumulado representa a base da produtividade de qualquer sociedade, apesar de um fator sociologicamente inócuo, por não tratar do controle dos outros homens.

O poder político é o poder social que se focaliza no Estado (NEUMANN, 1969), trata do controle de outros homens para o fim de influenciar o comportamento do Estado, de suas atividades legislativas, administrativas e jurídicas. Aqueles que detêm o poder político são compelidos a criar reações emocionais e racionais sobre os que são por eles governados, induzindo-os a aceitar, implícita ou explicitamente, as ordens de comando que vêm de cima. Quando não conseguem criar tais reações nos governados, são então forçados a recorrer à violência e às vezes até à liquidação.

É interessante notar que as variações das afinidades do poder são inúmeras, que se podem classificar e descrever, mas jamais medir. O caráter bivalente do poder político já mostra que a Ciência Política está fora da ciência natural. Ou seja, é impossível medir-se a afinidade do poder tal como se mede o

comportamento da natureza externa. E isso é interessante exatamente porque a base teórica do modo de se encarar a política e a Ciência Política – sob o ponto de vista do poder político – é geralmente psicológica, como Maquiavel já mostrou (NEUMANN, 1969). Ou seja, os homens são sempre os mesmos em toda a história, e quase todos possuem uma atração pela força e pelo poder gerada por um incontrolável impulso.

Assim como Habermas recorre à Psicologia para uma alternativa de definição da opinião pública, Neumann discorre sobre o ponto de vista da Psicologia em relação à questão do poder político, ressaltando que a sua contribuição bivalente à Ciência Política, por um lado, leva à conclusão de que a teoria otimista da natureza humana só tem uma face e, portanto, é falsa e, por outro lado, que as técnicas psicológicas permitem que se descreva, em termos concretos e convincentes, as estruturas das personalidades mais capazes de exercerem ou de serem dominadas pelo poder. Mas, enfim, conclui o cientista político, que a ação de cada homem é tanto o resultado do ambiente como da manifestação da estrutura da personalidade, que a própria personalidade é condicionada à História.

E mais, o autor sugere que mesmo que se aceite a formulação tradicional de que a política é tanto a luta de idéias como de forças, ao se conjugar a Psicologia com as necessidades da Ciência Política, evidenciam-se algumas atitudes para com o poder, assumida consciente ou inconscientemente pelos estudiosos da política. Essas diversas atitudes foram classificadas por Neumann para, conforme o próprio autor, facilitar a pesquisa do cientista político, constituindo-se em verdadeira tipologia indispensável ao estudo da questão do poder político.

Para **Platão e Aristóteles**, o poder político representa mais do que uma função separada da comunidade organizada. É a própria comunidade. O poder político é o poder total da comunidade, que só pelas suas técnicas se distingue

das outras afinidades. Não existe, nesse ponto de vista, distinção alguma entre Estado e sociedade, economia e política, moral e política, religião e política, cultura e política. O homem se iguala ao cidadão. É política toda atividade da comunidade e de seus cidadãos. Somente por meio da ação política pode o cidadão atingir a sua plenitude; somente pela política pode ele se tornar um homem.

A isso se opõe radicalmente o que o autor denomina de posição agostiniana, ou seja, de **Santo Agostinho**. A política é um mal; o poder político significa coação, com o mal como origem e como fim. Não é *natural* que o homem mande no homem. Somente quando chegar o fim da História poderá e será abolida a coação. Ou seja, a partir dessa filosofia, há duas atitudes radicalmente diferentes, embora inerentemente relacionadas: o conformismo total e a oposição total ao poder político. Se a política é um mal, torna-se imperativo o seu afastamento. Para Santo Agostinho, portanto, as formas e os objetivos do poder político tornam-se irrelevantes e, além disso, “*a salvação só é conseguida por meio da fé, e a vida terrena deve ser apenas um preparativo para ela*”. Esse radicalismo de Santo Agostinho é, naturalmente, impraticável, conforme Neumann.

Mas uma atitude de bom senso é introduzida por **São Tomás de Aquino**, segundo a qual o poder é natural, pois as relações de hierarquia já existiam entre os anjos. Mesmo assim a atitude para com o poder político não é irrestritamente positiva, pois ela não somente está cheia de restrições como também, de um certo modo não muito claro, encontra-se subordinada ao poder espiritual, que funciona indiretamente através de vários níveis do Direito.

Nesse contexto abre-se o caminho para a **atitude liberal**. Sua única preocupação é o levantamento de cercas em volta do poder político em que, supostamente, não confia muito. Sua intenção é a dissolução do poder por meio de afinidades legais, a eliminação do elemento do mando pessoal, e a

substituição dos mandamentos legais nos quais todas as afinidades tornam-se racionais, tendo um propósito definido, ou seja, são previsíveis e calculáveis. Na análise de Neumann, a ideologia liberal tende a evitar a busca do *locus* do poder político e a tornar mais segura a posição daqueles que o detêm.

Na tipologia de Neumann, o autor alerta ao fato de que não se pode confundir liberalismo com a **atitude epicurista** para com a política. Segundo esta atitude, contrastando com a concepção platônico-aristotélica, a política é um negócio separado da sociedade, que se distingue nitidamente também de todas as outras atividades. É, no entanto, inteiramente indiferente à maneira por que é organizado, quem o exerce e para que fins o usa. Justifica-se qualquer poder que mantenha um mínimo de ordem externa na sociedade para que o indivíduo possa prosseguir tranqüilamente com sua vida. O epicurismo se relaciona, em suas conseqüências psicológicas, muito de perto com os métodos anarquistas.

Para a **atitude anarquista**, o poder político é um mal, e a sociedade é boa. Ou seja, torna-se possível organizar uma sociedade sem política. Do mesmo modo que no agostinismo, o conformismo ou o *putschismo* podem-se seguir. Segundo o conformismo ninguém deve sujar as mãos participando da política; segundo o *putschismo*, pode-se estabelecer uma sociedade associativa a qualquer hora que o homem a deseje.

Já o **marxismo** partilha com o anarquismo e o agostinismo a crença de que o poder político não é um fenômeno natural e sim histórico. Em contraste com o anarquismo e com o agostinismo, no entanto, acredita ser um fenômeno histórico necessário, com sua necessidade limitada (em contraste com o agostinismo) a uma fase histórica pela qual deverá passar a humanidade antes que seja estabelecida uma sociedade sem classes. O remédio contra o poder político, outra vez contra os anarquistas, é um poder político maior e mais concentrado, habilidosamente usado para esmagar o poder político, ou seja, a

ditadura do proletariado. O marxismo apresenta, assim, um modo positivo de encarar o poder político até que seja estabelecida a sociedade sem classes. Marx, aliás, partilha esse seu modo de ver com Rousseau.

Para **Rousseau**, o poder político é, ao mesmo tempo, inclusivo e não-existente. A tudo atinge porque a comunidade organizada, como em Platão e Aristóteles, envolve todas as atividades do homem, a economia, a cultura e a religião; e é inexistente devido à alegada identidade entre os que mandam e os que são mandados no consenso geral. É precisamente, segundo Neumann, essa atitude dupla para com o poder político que torna a teoria e a ação de Robespierre perfeitamente compreensíveis.

A atitude do **liberal democrata** é compartilhada, segundo Neumann, com a do *democrata total*, que é positiva para com o poder político, o qual aparece essencialmente como um instrumento racional para ser usado para fins desejados e desejáveis. Mesmo assim, o medo do liberal não permite que ele aceite a total politização da vida e faz com que insista no caráter diferente do poder político. Contudo, o liberal democrata convicto não está apenas preocupado com o levantamento de cercas em volta do poder político. Ele se preocupa cada vez mais com as possibilidades de um uso racional do poder político.

Depois desta análise teórica bastante genérica, é necessário uma abordagem da realidade brasileira no que se refere às concepções do poder político.

### 2.1.3 O Poder Político na Realidade Brasileira

Um dos postulados mais marcantes da Constituição Federal é o que estabelece que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*. Ou seja, a consagração inequívoca do sistema democrático,

em que a se prevê a possibilidade de participação direta da população na gestão pública, sem prejuízo da organização e das prerrogativas parlamentares.

Em toda organização política, para haver o funcionamento como um todo sistêmico, deve haver um poder organizado e infra-estrutura econômica e humana capazes de suportar as tarefas da organização. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Carta Magna. Nessa organização sistêmica deve se desenvolver o poder político nacional.

O desenvolvimento e a própria execução do poder político estão inseridos, historicamente, na esfera pública política como partes integrantes do processo de gestão pública. Ou seja, ora o poder político exerce o papel de uma função da Administração Pública, ora se confunde com a própria Administração.

O Brasil vive um regime de democracia representativa, sob o prisma presidencialista, e o que caracteriza esse regime é a participação do povo na constituição do poder, que deve viver do consenso popular. O ideal, para um Estado democrático (MARS, 1965), é uma organização administrativa e uma estrutura econômica comandadas por orientação tecnicamente idônea e uma estrutura política capaz de opção adequada entre as soluções formuladas, inspiradas em decisão firme, de acordo com uma política bem definida.

A descentralização territorial da Administração Pública brasileira permite manter, ao mesmo tempo, a unidade política central, na União, e a divisão da federação em Distrito Federal, Estados-membros e municípios, como membros federados autônomos. Cada um dos Estados é regido por sua própria Constituição, assim como cada um dos municípios tem sua própria Lei Orgânica, sempre em harmonia com a Constituição Federal.

Não é somente em um plano horizontal, portanto, que ocorre a distribuição do poder e da competência constitucionais; ela se desenvolve na área federal, mas articula-se com um plano que compreende toda a área dos poderes estaduais e municipais, ou seja, nas três esferas de Governo.

Em que pese a permanente preocupação com o planejamento, não se observa a preocupação em se promover a participação ativa do povo ou a implementação dos planos peculiares de cada nível de Governo, segundo suas características individuais e regionais. Esse fato se verifica porque, embora, formalmente, o Brasil seja uma federação, nota-se que não atingiu um estágio adequado de descentralização político-administrativa (BRASILEIRO, 1973). O chamado Poder Central chama a si a responsabilidade de planejar, organizar, disciplinar e implementar quase todas as grandes decisões tomadas no país. Não se conseguiu, ainda, uma divisão adequada de tarefas que estimulem a formação de Governos estaduais e locais inovadores e responsáveis.

Ligado ao problema da centralização excessiva do processo decisório está o da ambigüidade de competências, o que corresponde dizer que ao lado dos planos de organização nacional tem faltado a definição precisa e conseqüente, papel reservado aos municípios, no processo de desenvolvimento regional de todo país.

O poder, numa palavra, é a capacidade da autoridade de impor sua vontade aos demais. Política (DEMO, 1985) é o conjunto de normas e diretrizes que expressam a vida e a atuação do homem na sociedade. É a posição e a compreensão que cada um deve assumir e ter perante a sua participação no processo de desenvolvimento. A política pode ser entendida, também, no sentido da democratização ou soberania popular, sendo que as maiorias populares devem decidir seu próprio destino. Ou seja, mesmo atrelada aos Governos e ao Estado, a política deve ser assumida pelo homem, em todos os seus momentos.

Ainda, segundo Demo, a compreensão do homem quanto ao significado dos problemas mais abrangentes e que afetam a sociedade como um todo, ainda é limitada, bem como é limitada a compreensão até mesmo das estruturas governamentais de onde emanam os serviços a que tem direito.

A teia de contradições que envolve os organismos governamentais brasileiros, nas três esferas – federal, estadual e municipal –, e o próprio homem na busca de políticas que atendam às necessidades coletivas e o exercício da prática da democracia no âmbito do planejamento e da gestão pública nacionais, sempre foi de uma dimensão acessível apenas à elite brasileira.

Desde que o Brasil era, do ponto de vista econômico, um país eminentemente agrário e suas políticas de desenvolvimento eram decididas pelas elites, ora aliadas do Governo, ora no papel do próprio Governo, a sociedade em geral foi ignorada no momento de apontar as demandas e traçar o planejamento estratégico para os desenvolvimentos regional e nacional. Havia disputas políticas, evidentemente, mas elas se davam entre as elites, desde os senhores de engenho, passando pelo dos cafeicultores, até as elites do extremo sul brasileiro, representadas, principalmente, pelos produtores de charque.

Com a busca da mudança do perfil da economia nacional, de agrário para industrial, o Governo brasileiro passa a priorizar, de todos os modos, a indústria nacional, a partir do programa de substituição das importações, passando, portanto, por toda a Era Vargas, pelos planos de desenvolvimento e estendendo-se até a década de oitenta, chamada *década perdida*. Nesse processo, o poder desloca-se do âmbito do setor primário para a esfera urbana, com a ascensão de empresários industriais e banqueiros, intelectuais e burocratas, que passam, então, a definir, num círculo fechado e distante da população, os destinos do país e a própria administração dos recursos públicos.



Todo o planejamento estratégico relativo aos problemas sociais e econômicos na história da República foram tratados sem a participação da sociedade, não só os problemas internos, como as políticas de produção agrícola, de desenvolvimento industrial e políticas monetárias, como também aqueles conseqüentes de fatores externos, como foi a questão da crise do petróleo e, mais recentemente, da globalização da economia.

Nota-se claramente que, a partir da implantação da ditadura militar, o Brasil se tornou um país mais voltado ao planejamento, mas sem levar em conta as efetivas necessidades regionais. Ou seja, definiu-se uma política de desenvolvimento distanciada da problemática da população, foi negado o aspecto participativo nessa política. O processo de desenvolvimento adotado propiciou medidas autocráticas e tecnocráticas, desmobilizando e despolitizando as classes sociais, principalmente as menos aquinhoadas.

Entretanto, a partir da mobilização popular e, conseqüentemente, da pressão sobre o Governo nas últimas décadas, em que alguns fenômenos da política nacional tornam-se emblemáticos, como os movimentos pelas eleições diretas e pela Assembléia Nacional Constituinte, dentre outros tantos, o Governo cede e abre importantes espaços para a participação da cidadania na vida e nos destinos do país. Houve, em conseqüência das pressões populares, conquistas históricas, como a anistia dos cidadãos perseguidos pela ditadura militar, eleições diretas, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e outras que comprovam o caminho certo do exercício da mobilização e, em conseqüência, a participação efetiva da sociedade no poder político nacional, o qual, como se observa com as novas práticas e movimentos sociais, começa a se deslocar para uma esfera mais regional, para as discussões municipais, por meio dos sistemas de conselhos instituídos na nova Constituição para as diversas áreas de interesse público, bem como dos processos de orçamento participativo que se proliferam nacionalmente.

## 2.2 As Concepções sobre Democracia

### 2.2.1 Conceitos Elementares da Democracia

A clássica definição de Aristóteles de *Governo do povo, pelo povo e para o povo*, apesar de abrangente e de indicar os caminhos para a reflexão, parece insuficiente para se definir a democracia nos dias atuais. Primeiro, há uma infinidade de autores que tratam desse tema, por vezes tão simples, mas geralmente tão complexo, ora como um tema antigo, ora como o tema do futuro.

Às vezes, parece que, ao se falar em democracia, o consenso é indiscutível, outras vezes o tema torna-se por demais controverso. Enfim, a democracia é identificada com a idéia de liberdade, por alguns autores, que concebem o regime democrático como aquele que assegura a autodeterminação política do cidadão, como cooperação do processo formativo da vontade estatal.

Entretanto, outros autores conciliam a maioria com a igualdade, estabelecendo assim a base do regime democrático, ou seja, o Estado constitui-se de um povo em que o poder soberano reside na universalidade dos indivíduos, iguais entre si e ante a lei.

Para examinar as concepções sobre democracia e sua dinâmica, Norberto Bobbio constitui-se, na atualidade, num referencial indispensável. É dele a seguinte observação:

*“Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo. Os escritores democráticos do fim do Setecentos contrapunham a democracia moderna (representativa) à democracia dos antigos (direta). Mas não teriam hesitado em considerar o despotismo de seu tempo igual àquele do qual os escritores antigos tinham dado as primeiras descrições: pense-se em Montesquieu e em Hegel, bem como na categoria do despotismo oriental” (BOBBIO 1997, p. 9).*

Sendo a democracia um tema de múltiplas facetas e variadas definições, é importante que se estabeleçam algumas premissas, como a da natureza dinâmica ressaltada por Bobbio, e os pontos de convergência entre as concepções predominantes.

Não se pode afirmar que existe um regime democrático quando se pode contar com o consenso dos consócios, mas, ao contrário, como ressaltava Franco Alberoni (apud BOBBIO, 1997, p.61): “*A democracia é um sistema político que pressupõe o dissenso. Ela requer o consenso apenas sobre um único ponto: sobre as regras da competição*”. Ou seja, a democracia constitui-se num sistema político em que exista dissenso, competição, concorrência. Então, para que exista uma democracia basta o consenso da maioria, o que implica que exista uma minoria de dissidentes.

Num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e salutar, e apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real.

O conceito de democracia deve levar em conta, portanto, a atuação da minoria para não se transformar numa ditadura da maioria. Por isso, um dos objetivos fundamentais do regime democrático deve ser o de tornar efetivo o Governo da maioria e, ao mesmo tempo, preservar as liberdades e os direitos da minoria.

Assim, numa definição resumida, que a explique sob esses aspectos gerais, pode-se encarar a democracia como o regime baseado na liberdade e na igualdade, que garante a soberania da vontade popular, mediante o domínio da maioria em favor do bem público, sob a fiscalização da minoria.

Um regime democrático deve possuir princípios constitutivos, tais como a igualdade de todos os cidadãos perante a lei e a participação de todos no

Governo, com direito ao sufrágio, com um Governo eleito pela maioria, para todos e sob a observação da minoria. Princípios que envolvem-se de modo complexo no jogo democrático do poder, em que a transparência deve ser buscada como regra fundamental.

Como lembra Bobbio, quaisquer das diversas formas de definição de democracia não pode deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder. E aí surge uma contradição nos regimes democráticos vigentes, a da existência do segredo no núcleo do poder, que já os construtores dos primeiros regimes democráticos propuseram-se a destruir. Mas, enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação.

As elites ou oligarquias que se alternam no poder, ao mesmo tempo que, ao se perpetuarem no poder, estão em contraste com os ideais democráticos, configuram um sistema político no qual existem diversas elites concorrendo entre si na arena eleitoral, mais democrático do que um sistema no qual exista apenas um único grupo de poder que se renova por cooptação.

A ausência de crescimento da educação para a cidadania, no sentido de incluir no senso comum a premissa de que o cidadão, investido do poder de eleger os próprios governantes, pode escolher os mais sábios, os mais honestos e os mais esclarecidos dentre os seus concidadãos, sempre fez com que aqueles que rebatem a democracia sustentassem que o voto é uma mercadoria que se cede ao melhor ofertante. Todavia, esse já não é um argumento válido nos Estados politicamente mais desenvolvidos.

Bobbio (1997, p.12) estabelece uma definição mínima de democracia, segundo a qual *“por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”*. E, embora o próprio

autor a qualifique de procedimental ou formal, a verdade é que não existe outra definição igualmente clara ou capaz de oferecer um critério infalível para introduzir uma primeira grande distinção entre dois tipos ideais opostos de formas do Governo. É um conceito que vale mais, por assim dizer, para a democracia representativa.

Em verdade, o conceito atual de democracia ainda está em elaboração, tornando-se prematuro, na profunda e extensa crise moral e intelectual que atravessa a humanidade, afirmar que a democracia se fixa apenas neste ou naquele conceito. Mas é necessário assimilar algumas tendências. E o conceito do filósofo italiano constitui-se no mais adequado embasamento teórico para se examinar o tema da pesquisa e o mais completo e abrangente para se iniciar uma análise do contexto sóciopolítico em que ela se desenvolve.

Todavia, para se analisar o tema democracia, com vistas a uma melhor compreensão do processo de democratização do Estado Moderno, torna-se necessário, cada vez mais, levar em conta as formas como se desenvolve a democracia, em que democracia direta e democracia representativa são aspectos, ou temas de primeira grandeza.

### *2.2.2 Democracia Representativa e Democracia Direta*

A questão da democracia representativa e democracia direta constitui-se numa reflexão indispensável para a compreensão do tema e da questão da participação da cidadania, tendo em conta as variantes da soberania, como elemento fundamental do Estado, com origem no povo.

Bobbio ressalta a constatação segundo a qual a exigência, muito freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta, mas ressalva que tal exigência não é nova, pois Jean-

Jacques Rousseau já afirmava que “*a soberania não pode ser representada e que o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada*” (Bobbio, 1997, p. 41).

Então, se levadas em conta as condições necessárias para um alargamento da democracia representativa e a instituição da democracia direta, pode parecer que esta é uma exigência insensata. É claro que é materialmente impossível que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como as modernas sociedades industriais. Mas, por democracia direta, não se pode entender literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes.

E aqui cabe uma reflexão sobre o homem total, que Marx, ainda na sua juventude, havia indicado como meta do desenvolvimento civil da humanidade e sobre o indivíduo rousseauiano, conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão. Note-se que este último não seria o homem total mas o cidadão total, que nada mais é do que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total, motivo pelo qual, segundo Bobbio, a democracia rousseauiana foi freqüentemente interpretada pela democracia liberal como sendo a democracia totalitária. O cidadão total e o Estado total comungam do mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da pólis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública.

A democracia representativa significa, genericamente, que as deliberações coletivas são tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Na democracia direta, o povo delibera diretamente, sem representantes. Existem dois procedimentos historicamente conhecidos para o exercício da

democracia direta: a assembléia e o referendo<sup>3</sup>. É preciso que entre o indivíduo deliberante e a deliberação não exista nenhum intermediário.

São tantos os significados históricos da democracia representativa e democracia direta – há vários modos de democracia representativa, há vários modos de democracia direta –, que não se pode escolher entre uma e outra como se houvesse apenas uma democracia representativa possível e uma democracia direta possível (BOBBIO, 1997). A passagem gradual de uma para outra é comparável à das cores no conjunto multicolor do arco-íris. É objetivamente indefinível o ponto fronteiro entre uma e outra.

Não há, portanto, democracia absolutamente representativa, nem democracia absolutamente direta, o que pode ser colocado da seguinte forma: não existe democracia representativa pura, nem democracia direta pura.

No Brasil vive-se sob democracia representativa, cujo modelo, consagrado constitucionalmente, tem seu processo histórico marcado pela evolução no sentido da democracia direta. Uma prova disso está nas atuais Constituições Federal e Estadual, repletas de mecanismos de democracia direta.

Nos referidos textos constitucionais estão abertos – ainda que não plenamente difundidos ou utilizados – espaços importantes de participação. Talvez ainda não se tenha despertado na consciência da maior parte da cidadania a importância real do grande avanço para a democracia brasileira que representa o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição.

---

<sup>3</sup> Adota-se aqui o sentido genérico do termo *referendo*, do latim (*referendum*), que significa *o direito que têm os cidadãos de se pronunciar diretamente a respeito das questões de interesse geral* (FERREIRA, 1975, pg. 1203). No sentido restrito, referendo difere de *plebiscito*, como no Direito Público brasileiro, em que o referendo é convocado pelo Poder Executivo e o plebiscito, pelo Legislativo. A idéia genérica do referendo abarca a do *sim ou não* do plebiscito. Ainda a esse propósito, Bobbio (1997) também adota o critério generalista, mencionando apenas o referendo.

**Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.**(grifos do autor)

O pretendido aqui não é afirmar ser esta ou aquela forma de democracia a melhor, mas destacar a existência das duas e que, no seu surgimento, a democracia era direta, evoluindo, com o surgimento do Estado Moderno, para a forma representativa, que chega aos dias atuais cedendo espaços cada vez mais significativos para a participação popular.

A participação é um fenômeno chave na discussão da democracia.

Tanto a democracia representativa, quanto a direta, são perpassadas pela idéia de participação. Esta, a participação, é a expressão do exercício do direito político de deliberar e eleger.

Como a participação é mais ostensiva em mecanismos diretos, associa-se essa idéia com a democracia direta. Por isso, no mais das vezes, democracia direta e democracia participativa são tidas como sinônimos. São conceitos, até avançado ponto, pacíficos, que não geram maiores divergências entre os cientistas políticos.

Como lembra Bobbio (1997), Jean-Jacques Rousseau, “Pai da Democracia Moderna”, descartava a democracia representativa, entendendo ser a direta a verdadeira e única forma de democracia.

O filósofo suíço chegava a afirmar que “*uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá*”, por requerer muitas condições difíceis de serem reunidas, tais como um Estado muito pequeno, uma grande simplicidade de costumes, igualdade de condições e fortunas, além de pouco ou nada de luxo. Concluía ele que “*se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente*” (Bobbio, p. 41).



Dois séculos depois, os Estados estão materialmente mais distantes das condições enumeradas por Rousseau, todos na busca constante da democracia e todos Governos se auto-proclamando democráticos.

Ampliam-se as desigualdades sociais, aproximando cada vez mais à utopia a *igualdade de condições e fortunas*, com regiões do planeta povoadas por miseráveis e outras com ostentações de faustosas fortunas particulares. Esse quadro completa-se, ou agrava-se, com a globalização da economia e a conseqüente internacionalização dos mercados, por um lado, e por outro, como contraponto, a afirmação da diversidade de costumes, com a regionalização da cultura.

Esse constitui-se, então, em quadro absolutamente desfavorável àquela democracia preconizada por Rousseau, pois que suas cores e os materiais necessários à pintura divergem frontalmente das condições receitadas pelo filósofo.

Entretanto, há um elemento altamente positivo, determinante mesmo, nesse contexto. Um elemento capaz de, sob o ponto de vista político, amenizar o problema das dimensões geográficas e demográficas do Estado, aproximar as culturas e, portanto, os costumes, além de expor a questão das desigualdades de *condições e fortunas*, propiciando um debate cada vez mais aberto sobre as contradições entre o luxo e a fome.

Esse elemento é a informação. Rousseau não contemplou em sua análise, por exemplo, a possibilidade da comunicação em tempo real entre pessoas de quaisquer pontos do globo. Isto era inimaginável à época.

O rádio, a televisão, a Internet, e, enfim, a ampliação de meios e formas de comunicação, fazem parte de uma condição contemporânea que possibilita a socialização da informação, a qual, por sua vez, se insere no debate sobre as formas de democracia. O uso do referendo como instituto da democracia direta

pode ser ampliado, já que, nessa condição, ele é o único instituto de aplicabilidade concreta e de aplicação efetiva na maior parte dos Estados de democracia avançada, como um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias.

É claro que, por ora, não se imagina que o Estado seja governado mediante o contínuo apelo ao povo, que seria convocado a votar diariamente. Isto, repete-se, por ora, é uma hipótese de ficção científica, em que cada cidadão possa transmitir seu voto a um computador eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.

Retoma-se a possibilidade de a democracia representativa ceder espaços para os mecanismos da democracia direta. Além disso, como ainda timidamente já começou a ocorrer na Constituição de 1988, em que foram abertas várias possibilidades para a participação direta do povo brasileiro, observa-se a abertura de espaços para a sociedade civil nas suas várias articulações (particularmente por meio de conselhos regionais e temáticos), numa ampliação inequívoca do processo de democratização.

Aliás, é interessante lembrar que hoje, para se apontar um índice do desenvolvimento democrático, não se considera mais apenas o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias nas quais se exerce o direito do voto. Ou seja, para dar um juízo sobre o estado da democratização de um país o critério não deve mais ser o de "quem" vota, mas o de "onde" vota (fala-se aqui em voto por ser ele o ato mais típico e mais comum do participar, ressalvando que a participação não se limita de forma alguma ao voto).

Isso quer dizer que, até há pouco tempo, quando se desejava examinar o desenvolvimento de democracia de determinado país, tomava-se por base a extensão dos direitos políticos do sufrágio restrito ao sufrágio universal. Hoje, no Brasil, sob esse aspecto, não há muito mais avanço possível, depois que o

sufrágio foi estendido às mulheres, aos analfabetos e o limite de idade foi diminuído para dezesseis anos.

Ressalta-se, novamente, a questão da participação. Ou seja, a participação deve ser uma exigência permanente nas democracias em expansão. Trata-se, pois, da exigência da democratização do poder. Como lembra Bobbio (1997, p.54): *“o fluxo do poder só pode ter duas direções: ou é descendente, quer dizer, desce do alto para baixo, ou é ascendente, quer dizer, vai de baixo para cima. Exemplo típico do primeiro é, nos Estados modernos, o poder burocrático; do segundo, aquele exercido em todos os níveis (local, regional, estatal) em nome e por conta do cidadão, ou melhor, do indivíduo enquanto cidadão”*.

A par da proposta de Boaventura de Souza Santos, quando de sua crítica à concepção da distinção Estado/sociedade civil, o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, começa a se estender da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado nas suas condições específicas, por exemplo, de pai e de filho, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante, de produtor e de consumidor, de médico e de paciente, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc..

O pluralismo e a liberdade, são elementos fundamentais da democracia. É necessário, num sistema de liberdades de dissensão, a existência de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista admite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição de poder viabiliza a democratização da sociedade civil e a democratização da sociedade civil amplia e integra a democracia política.

### *2.2.3 Estado Democrático de Direito*

**Art. 1º** - *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*I - a soberania;*

*II - a cidadania;*

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V - o pluralismo político.*

**Parágrafo único** - *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.*

Não foi por acaso, certamente, que, no primeiro artigo da Carta Magna nacional ficou definido que o Brasil constitui Estado Democrático de Direito. E, do mesmo modo, não teria sido coincidência a soberania e a cidadania serem colocadas nos dois primeiros incisos, como fundamentos da República. A condição de Estado Democrático de Direito é uma conquista do povo e como tal deve ser celebrada e destacada sempre, assim como a soberania e a cidadania constituem-se elementos fundamentais da democracia, que devem ser destacadas de pronto e sempre para que se mantenha viva a idéia da democracia, seus princípios e a conquista que ela representa à nação. Trata-se de condição consagrada constitucionalmente, estabelecida de direito.

Estado Democrático não é, pois, necessariamente de Direito. Ele fundamenta-se no princípio da soberania popular, que exige a participação efetiva do povo no processo decisório, no âmbito da Administração Pública.

O Estado Democrático impõe à Administração e ao Governo, sua subordinação às instâncias políticas que representam formalmente o titular da soberania, o povo.

Nisto, o preceito constitucional é coerente. Está consagrado explicitamente na Constituição Federal o princípio fundamental da soberania popular.

A soberania é condição para a existência do Estado, mas muito mais ainda para a existência da própria democracia.

O Brasil é, portanto, uma democracia. O Brasil é um Estado democrático. E se é democrático, resta saber se é de Direito. É necessário analisar o que vem a ser Democrático de Direito.

Parte-se da premissa de que democracia não sobrevive sem forma. Ela deve ser institucionalizada.

Todos os avanços conquistados pelos vários segmentos da sociedade ao longo da História resultaram de movimentos sociais pró ou contra alguma coisa. E essas conquistas, que vão desde a abolição da escravatura até a emancipação e igualdade de direitos das mulheres, passando pela criminalização dos preconceitos de raça e religião, dentre outros, foram institucionalizados, foram consagrados e garantidos pelo aparato normativo do Estado, de obediência obrigatória por todos os cidadãos.

A institucionalização das conquistas sociais, como resultado da vontade coletiva, visa a garanti-las. Ou seja, as decisões coletivas tornam-se lei. São incluídas na ordem jurídica do Estado.

Este é o elemento fundamental do Estado de Direito: o ordenamento jurídico. Os serviços públicos são criados por lei. As autarquias são criadas por lei. Os órgãos políticos representam a vontade coletiva e institucionalizam-na, tornando-a imperativa.

E esta institucionalização da decisão coletiva, em que os órgãos políticos cumprem-na e fazem-na cumprida, por meio da ordem jurídica, é o que constitui o Estado de Direito.

O Brasil é, portanto, um Estado de Direito.

Nisto, portanto, a Carta Magna está coerente com a realidade nacional. O Brasil é um Estado Democrático de Direito. Ressalvadas, evidentemente, algumas medidas de natureza autocráticas que permeiam o sistema, como o instituto das Medidas Provisórias, utilizados pelo Governo de modo arbitrário, isto é, em desacordo com o princípio da soberania popular, consagrado no citado parágrafo único do primeiro artigo constitucional.

## **2.3 As Relações entre Estado e Sociedade Civil**

### *2.3.1 Crítica à Ortodoxia da Concepção Dicotômica*

Ao se referir à importância do dualismo Estado/sociedade civil no moderno pensamento ocidental, Santos (1997) critica o que chama de *ortodoxias conceptuais*, que tendem a obscurecer os processos históricos, mais ou menos longos e quase sempre contraditórios, da sua constituição. Ou seja, ressalta a necessidade de resgatar a historicidade dos processos de formações conceptuais, com o que não há como discordar, razão pela qual, a análise que segue parte exatamente da origem histórica do princípio da separação Estado/sociedade civil, para depois examinar as suas contradições e as suas funções na realidade contemporânea.

Na moderna concepção, o Estado é uma realidade construída, uma criação artificial quando comparada com a sociedade civil. *As sociedades formam-se, mas os Estados são feitos.*

Nessa concepção, o Estado, enquanto realidade construída, é a condição necessária da realidade espontânea da sociedade civil. E o princípio da distinção entre Estado e sociedade civil abarca, a um só tempo, tanto a idéia de um Estado mínimo como um Estado máximo, ou seja, a ação estatal é simultaneamente considerada como um inimigo potencial da liberdade individual e como a condição para o seu exercício. Essa contradição permeia o pensamento setecentista, segundo o qual, ao se libertar a atividade econômica das regras do *ancien régime*<sup>4</sup> não se pressupõe que a economia moderna dispense da ação estatal esclarecida (SANTOS, 1997).

Essa concepção é particularmente evidente em Adam Smith, para o qual a idéia de liberdade associa-se à de comércio e a civilização vai de par com a defesa das instituições políticas que garantam um comércio livre e civilizado, cabendo ao Estado um papel crucial na criação das condições institucionais e jurídicas para a expansão do mercado. Smith chega ao ponto de, comparando Portugal e Espanha com a Grã-Bretanha, considerar o caráter despótico dos dois primeiros, que qualifica de governos violentos e arbitrários, como responsável pela sua estagnação econômica e pobreza em relação ao terceiro. E mais: para ele, o despotismo tanto pode ser resultado de um Governo arbitrário, que governe pela força, como de uma autoridade instável, incapaz de manter a ordem e a lei e de desempenhar as funções reguladoras exigidas pela economia.

---

4 Antigo Regime: O sistema de Governo que vigorou na França antes da Revolução de 1793 (FERREIRA, 1975)

Boaventura Santos destaca duas contradições *insolúveis* na idéia da separação entre o econômico e o político, baseada na distinção Estado/sociedade civil e expressa no princípio do *laissez faire*. A primeira é que, dado o *caráter particularístico* dos interesses na sociedade civil, o princípio do *laissez faire* não pode ser igualmente válido para todos os interesses já que sua coerência interna baseia-se numa hierarquia de interesses previamente aceita.

A esse respeito, assim se expressou John Stuart Mill (apud SANTOS, 1997, p.119): “Qualquer desvio do *laissez faire*, a menos que ditado por um grande bem, é um mal indubitável”.

A segunda contradição fica por conta dos mecanismos que ativam socialmente o princípio do *laissez faire*. E quanto a isso, ilustra o autor:

“O século XIX inglês testemunhou não só um incremento da legislação sobre política econômica e social, mas também o aparecimento duma amálgama de novas instituições estatais como a *Factory Inspectorate*, o *Poor Law Board*, o *General Board of Health*, etc. É interessante notar que algumas dessas leis e dessas instituições se destinavam a aplicar políticas de *laissez faire*”. (SANTOS, 1997, p.119)

Ou seja, as próprias políticas do *laissez faire* foram aplicadas de modo significativo por meio de uma intervenção estatal ativa. Como assinala Santos, o *Estado teve de intervir para não intervir*.

Ainda para ilustrar a questão da *ortodoxia conceptual*, o cientista português analisa o próprio marxismo, no contexto alemão, assinalando que, segundo Hegel, a sociedade civil é uma fase de transição de evolução da *idéia*, sendo a fase final o Estado. *A família é a tese, a sociedade civil é a antítese e o Estado é a síntese*. Ou seja, nessa interpretação, constitui-se a sociedade civil no *sistema de necessidades*, a destruição da unidade da família e a atomização dos seus membros, ou, em duas palavras, o domínio dos interesses particularísticos e do



egoísmo, *um estádio (sic) que será superado pelo Estado, o supremo unificador dos interesses, a idéia universal, a concretização plena da consciência moral.*

De onde se conclui haver em Hegel duas linhas de pensamento acerca do Estado e da sociedade civil. Uma, subsidiária do liberalismo inglês e francês, refere-se à idéia de distinção entre Estado e sociedade civil como duas entidades contraditórias. A outra, sim, eminentemente hegeliana, é a de que a concepção de sociedade civil não está no mesmo nível especulativo que o conceito de Estado, ou seja, ela se encontra numa fase menos desenvolvida da consciência a ser subsumida pelo Estado, o que, contraditoriamente, torna a distinção entre sociedade civil e Estado, como dois conceitos opostos, teoricamente insustentável.

Por fim, Santos destaca que o próprio Marx, empenhado em discutir a economia clássica em seu restrito terreno, *“deixou-se cair na armadilha da separação entre economia e política e acabou por reduzir a política e o direito à ação estatal. Não conseguiu aperceber-se em que sentido real (e não apenas metafórico) as relações econômicas eram também relações marcadamente políticas e jurídicas na sua constituição estrutural”*. Ou seja, Marx conseguiu, de certo modo, inverter a *reificada* concepção da distinção Estado/sociedade civil, mas não a superou, ao descobrir que as pretensas leis *naturais* da economia clássica ocultavam relações sociais voltadas à exploração, cuja garantia de manutenção era função do Estado, só aparentemente neutro. Marx desvenda, portanto, que o Estado, na verdade, não representava o interesse social universal, mas o do capital e sua reprodução.

Para explicar a persistência da dicotomia Estado/sociedade civil, apesar de suas contradições internas e permanentes crises, Santos (1997, p.121) assevera: *Como acontece com todas as teorias sociais, esta ortodoxia conceptual tem o seu quê de verdade*. E desenvolve um interessantíssimo raciocínio, a partir das relações que se davam no feudalismo, em que o trabalho necessário, aquele requerido para a subsistência dos servos e o sobretrabalho, aquele realizado

pelos servos para garantir a subsistência e a acumulação dos senhores feudais, estavam separados no tempo e no espaço. Não detendo a propriedade dos meios de produção, os senhores feudais dependiam das instituições políticas e jurídicas do Estado para se apropriarem do sobretrabalho dos servos. Isso leva a se concluir que, pelo fato dos senhores feudais não serem os proprietários dos meios de produção, seu poder social estava intimamente ligado à propriedade privada do Estado.

Mas no capitalismo, diferentemente, o trabalho necessário e o sobretrabalho têm lugar no mesmo processo de trabalho devido ao controle do capital sobre este último, enquanto atributo da sua propriedade dos meios de produção. Então, uma vez garantido pelo Estado o cumprimento do direito de propriedade, as relações econômicas ocorrem e se reproduzem na esfera privada. Disso se conclui que o Estado e as políticas relativas às relações de produção exteriorizam-se como uma derivação da idéia de que as relações de produção denotam uma questão econômica e privada entre indivíduos privados no âmbito da sociedade civil. E mais, dentro da fábrica, sob o controle direto do capital, vigoram corpos legislativos, grupos de poder, coligações, sanções positivas e negativas, vigilância policial, etc.

A inferência interessante disso tudo é que a consolidação do modelo capitalista das relações sociais resulta da convergência, permitida pela separação entre o político e o econômico, de dois processos: a naturalização da exploração econômica capitalista e a neutralização do potencial revolucionário da política liberal. Entretanto, as sociedades capitalistas, se comparadas as relações sociais ao longo dos tempos, representam o maior progresso *civilizacional* justamente no campo das relações políticas, relações na esfera pública.

Ou seja, nunca o Estado foi tão público no sentido de não constituir propriedade privada de qualquer grupo específico, além de ter havido

incontestável avanço no sentido da universalização da cidadania e da concessão de direitos cívicos e políticos, paralelamente à emergência e consolidação teórica do ideal democrático no domínio social. Mas, por outro lado, o grande progresso conquistado em termos de tecnologias de produção não teve o acompanhamento de equivalente progresso em termos de relações sociais de produção. Quer dizer, as relações de produção nas sociedades capitalistas, notadamente no período do capitalismo liberal, representam uma imagem eficientemente antidemocrática, ou, nas palavras de Meiksins Wood (apud SANTOS, 1997, p.122) “*em nenhum outro sistema de produção o trabalho é tão completamente disciplinado e organizado, e nenhuma outra organização de produção responde tão diretamente às exigências da apropriação*”.

Em suma, confinado à esfera pública, o ideal democrático ficou neutralizado ou profundamente limitado no seu potencial emancipador.

### *2.3.2 Uma Alternativa à Ortodoxia Conceptual*

A distinção entre Estado e sociedade civil, do ponto de vista conceptual, é, portanto, uma inequívoca realidade ainda no contexto das sociedades contemporâneas e, conseqüentemente, a crítica dessa distinção enfrenta objeções. Mas este é um fato que o próprio Boaventura de Souza Santos, na condição de cientista que explora uma alternativa conceptual, ressalta mediante três objeções fundamentais.

A primeira objeção analisada pelo autor refere-se ao fato de que parece não ser correto que se ponha em causa a distinção Estado/sociedade civil justamente no momento em que se observa, em toda parte, uma tendência de a sociedade civil reemergir do jugo do Estado, autonomizando-se em relação a ele e assumindo, inclusive, as funções antes estritamente a ele confiadas.

A segunda objeção fundamental é quanto à dificuldade de se encontrar uma alternativa conceptual, admitindo-se que a distinção seja criticável, pois enquanto vigorar a ordem social burguesa é logicamente impossível encontrar-se tal alternativa.

A última objeção apontada pelo autor refere-se ao fato de que é politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado/sociedade civil, sobretudo nas sociedades periféricas ou semiperiféricas, caracterizadas por uma *sociedade civil fraca*.

Quanto à primeira objeção, destaque-se a complexidade do fenómeno *reemergência da sociedade civil*, em que se pode distinguir pelo menos três lógicas diferentes: a questão da concepção liberal clássica da sociedade civil, enquanto pluralidade atomística de interesses económicos privados, que domina hoje o discurso político, sobretudo conservador, por todo planeta; a segunda lógica é a que se relaciona com os novos movimentos sociais, tais como ecológicos, pacifistas e feministas, que se opõem à concepção liberal, numa ideia de sociedade civil pós-burguesa e antimaterialista; enquanto a terceira, refere-se à lógica das teorias dissidentes na fase final dos regimes socialistas de Estado do Leste Europeu, a sociedade civil socialista.

Quanto à questão da *reemergência da sociedade civil*, a lógica que permeia todas as ideias supracitadas, na visão de Santos (1997, p.124), refere-se a

*“um reajustamento estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos setores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macroeconómicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital)”*.

Às demais objeções, o autor responde por meio de uma alternativa conceptual, a qual parte do conceito de poder, pois a distinção Estado/sociedade civil visa a impor uma concepção homogênea e bem definida de poder, poder político-jurídico, atribuindo-lhe um lugar específico e exclusivo, cujo lugar do exercício é o Estado. As demais formas de poder, na família, nas empresas, nas instituições não-estatais diluem-se na concepção de relações privadas, sob a égide de interesses particulares.

Mas a esse paradigma, evidenciam-se múltiplas críticas, dentre as quais destaca-se a de Foucault, segundo o qual, a contar do século XVIII, precisamente no momento em que a teoria liberal identificava o poder social com o poder do Estado, surgiu uma outra forma de poder bem mais disseminada e eficaz, o poder disciplinar, ou seja “*o poder da normalização das subjetividades tornado possível pelo desenvolvimento e institucionalização das diferentes ciências sociais e humanas*”. Mas essa concepção, em que pese chamar a atenção para a multiplicidade de poder, poder-saber das disciplinas, em circulação na sociedade, não permite determinar a especificidade de cada uma, nem a hierarquia entre elas.

Santos, então, apresenta uma via intermediária entre a concepção foucaultiana e a concepção liberal, segundo a qual as sociedades capitalistas são formações ou configurações políticas constituídas por quatro modos básicos de produção de poder, as quais geram quatro formas básicas de poder que, embora interrelacionadas, são estruturalmente autônomas e se articulam internamente de maneiras específicas.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o autor distingue quatro espaços estruturais: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço da cidadania e o espaço mundial. Cada um dos espaços-tempo definidos de modo paradigmático constitui um conjunto de relações sociais específicas, cujo

complexo abarca todos os demais espaços-tempo que vigoram ou circulam secundariamente na sociedade. Cada fenômeno complexo em que se constitui o espaço estrutural identificado constitui-se de cinco componentes elementares: uma unidade de prática social, uma forma institucional privilegiada, um mecanismo de poder, uma forma de direito e um modo de racionalidade.

### Quadro 1

#### Mapa estrutural das sociedades capitalistas

<b>COMPONENTES ELEMENTARES</b> <b>ESPAÇOS ESTRUTURAIS</b>	<b>Unidade de prática social</b>	<b>Forma institucional</b>	<b>Mecanismo de poder</b>	<b>Forma de direito</b>	<b>Modo de racionalidade</b>
Espaço doméstico	Sexos e gerações	Família, casamento e parentesco	Patriarcado	Direito Doméstico	Maximização da afetividade
Espaço da produção	Classe	Empresa	Exploração	Direito da produção	Maximização do lucro
Espaço da cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação	Direito territorial	Maximização da lealdade
Espaço mundial	Nação	Contratos, acordos e Org. Internacionais	Troca desigual	Direito sistêmico	Maximização da eficácia

Fonte: Santos (1997, p.125)

Não se propõe aqui deter-se nas virtualidades analíticas e teóricas da alternativa conceptual, mas demonstrar sua existência enquanto possibilidade de enfrentar à ortodoxia da distinção Estado/sociedade civil. Pode-se destacar, todavia, que essa proposta flexibiliza a rigidez estrutural, pois pluraliza as estruturas sociais sem cair nas interações amorfas, e possibilita a criação de várias interfaces entre as ações sociais autônomas e as condicionantes estruturais. Além disso, essa alternativa conceptual apresenta, segundo Santos (1997, p.127), outras virtualidades, como:

*“(...) torna possível regressar ao indivíduo sem no entanto o fazer de uma forma individualista; repõe o espaço doméstico que a teoria clássica*

*tinha atirado, jacobinamente, para o lixo das relações privadas; permite colocar a sociedade nacional num espaço mundial, mas de tal modo que esse é concebido como uma estrutura interna da própria sociedade nacional, ou seja, como matriz organizadora dos efeitos pertinentes que as condições mundiais exercem sobre cada um dos espaços estruturais”.*

O autor destaca, ainda, que a principal virtualidade da sua concepção é que ela permite responder adequadamente à idéia de que a eliminação da distinção Estado/sociedade civil é particularmente perigosa nas sociedades periféricas ou semiperiféricas dotadas de sociedades civis fracas e pouco autônomas.

Mas, acima de tudo, e o que consubstancia aqui a inclusão de sua análise nesta elaboração teórica, além da exposição da possibilidade de se enfrentar a dicotomia Estado/sociedade civil, é que ela é particularmente importante por permitir que se perceba o fato de que a natureza política do poder não é um atributo exclusivo de determinada forma de poder, mas o efeito global da combinação entre diferentes formas de poder. Ou seja, permite observar que nela subjaz a articulação da esfera pública e privada, mais ou menos integrada segundo o estado do processo de democratização dos vários centros de poder e de acordo com a participação particularizada e global em cada espaço estrutural.

### *2.3.3 A Esfera Pública e a Esfera Privada*

As categorias de público e privado, originárias da antiga Grécia, têm oferecido subsídios para a elaboração filosófica das relações sociais e sua compreensão, principalmente a partir do século XVIII, da emergência do Estado Moderno e da sociedade burguesa.



Habermas (1984) demonstra com maestria a estrutura da esfera pública burguesa quando de sua emergência, distinguindo o que constitui o setor privado e o que constitui a esfera do poder público e os setores sociais constitutivos desses dois grandes espaços, bem como o que os intermediam.

Nessa análise, a mesma linha divisória que separa o Estado da sociedade distingue a esfera pública do setor privado, em que o setor público limita-se ao poder público, onde se inclui também a corte. Todavia, *“no setor privado também está abrangida a esfera pública propriamente dita, pois ela é uma esfera pública de pessoas privadas”*. Ou seja, dentro do setor público, distinguem-se esfera privada e esfera pública.

A esfera privada compreende, então, a sociedade civil em sentido mais restrito, portanto *“o setor de troca de mercadorias e do trabalho social”*, sendo a família, como esfera íntima, aí inserida. A esfera pública política, por seu turno, que provém da esfera literária (clubes, imprensa), apresenta-se como intermediária, por meio da opinião pública, entre o Estado e as necessidades da sociedade.

Em outras palavras, a esfera política, composta pela esfera pública literária, ocupa o espaço intermediário entre a sociedade civil - espaço de troca de mercadorias e de trabalho social - e o Estado - setor de polícia. E integrando a sociedade civil está o espaço íntimo da pequena família, e integrado ao Estado, a sociedade aristocrática da corte.

São tais os meandros e a evolução dessas relações, que não cabe aqui a sua análise mais exaustiva. Elas, entretanto, demonstram as delimitações originárias da esfera pública e privada e possibilitam perceber e analisar, na atualidade, os espaços e o papel de cada setor.

E nesse sentido, cabe destacar o papel da opinião pública, que, no sistema capitalista, ao invés de uma opinião pública crítica, o que se configura é uma

*“esfera pública manipulada, é uma atmosfera pronta para a aclamação, é um clima de opinião”* (HABERMAS, 1984, p.254), devido ao papel manipulador que a publicidade<sup>5</sup> assume, de cima para baixo, neutralizando a esfera pública da opinião pública, segundo a concepção de que o espaço público é o do Poder Público, do Estado constitucional, por um lado, e que à esfera privada cabe apenas a aclamação.

No atual contexto, a esfera pública política, pertencente ao setor privado, desloca-se para a esfera pública do poder público, à sociedade política, sob o olhar de uma cidadania enfraquecida, que se confunde com um conjunto de consumidores, usuários, um público meramente aclamativo. Neste fenômeno, facilitador do nepotismo, da troca de favores, de apropriação da máquina pública por setores da esfera privada, ocorre uma verdadeira *privatização* do Estado.

Então, uma esfera pública política, em que o sujeito é o público, deve ocupar seus espaços a partir da esfera privada, no sentido de que o público passe da categoria de objeto para a de sujeito do Estado, portador da opinião pública crítica. Essa esfera pública, protagonista das políticas públicas, deve-se formar a partir dos vários centros de poder que se pode identificar na sociedade, tais como associações comunitárias, sindicatos, conselhos, etc..

E, no que se refere ao Estado enquanto espaço geográfico, parece que o *locus*, a instância privilegiada da opinião pública crítica e da formulação de políticas públicas eficientes, encontra-se nos municípios, pois como afirma Genro (1997, p.9)

*“tal situação ocorre não só porque o processo de globalização enfraquece os Estados nacionais (o que chama a atenção para o âmbito local), mas também porque as cidades estão sobrecarregadas de problemas, diante da crescente urbanização do mundo nos últimos 30 anos. Os Governos*

---

<sup>5</sup> A respeito de publicidade e opinião pública e suas categorias aclamativa e crítica, leia-se o capítulo seguinte - PUBLICIDADE E OPINIÃO PÚBLICA - desenvolvido a partir de Jürgen Habermas.

*locais são obrigados, então, a responder a dezenas de questões e os seus gestores são pressionados de forma cada vez mais intensa."*

Este espaço ampliado da cidadania parece, portanto, um caminho que, com a *privatização* da esfera pública política (deslocamento da opinião pública crítica da sociedade política para a sociedade civil), pode ser o condutor da *desprivatização* do Estado (deslocamento do processo decisório da esfera pública política para a esfera pública do público), por um lado, e por outro, como consequência direta disso, da *publicização* do serviço público (deslocamento do objeto do serviço público da esfera privada que se apropria do Estado de modo patrimonialista para a que protagoniza o processo como portadora das demandas sociais).

### 3. PUBLICIDADE E OPINIÃO PÚBLICA

#### **3.1 A Publicidade e a Esfera Pública**

Talvez o conceito mais interessante, ou, ao menos, um dos mais complexos a serem explorados na atualidade pela Sociologia e pela Ciência Política, dentre outros ramos das ciências que se ocupam de algum modo com a relação do Estado com a sociedade, é o que define ou esclarece os aspectos da publicidade.

Sem dúvida, o termo publicidade abarca um enorme conjunto de influências de sentidos e de relações com os ambientes sociais, aos quais foram-se agregando empiricamente, no processo histórico, de modo especial da sociedade moderna, uma tal gama de categorias de definições como *público* e *privado*, *esfera pública* e *opinião pública*. Para examinar isso, Habermas (1984), por exemplo, cita o uso corrente de *público* e *esfera pública*, que denuncia uma multiplicidade de significados concorrentes, originados em diferentes fases históricas.

O filósofo alemão define precisamente um aspecto fundamental do termo *público*, lembrando que são chamados de *públicos* certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como se fala de locais públicos ou de casas públicas.

Genérica, essa definição de *público* é de fundamental importância para o estudo da questão da publicidade, e ela é exatamente importante pela sua abrangência. A palavra público pode assumir sentidos diversos segundo o contexto em que se insere. O seu significado, quando se fala em *poder público*, é diferente de quando se fala em *prédio público*, por exemplo. No primeiro caso refere-se ao Estado, de ser sua função precípua a promoção do bem público, enquanto que o *prédio público*, geralmente se refere a um local de uso especial do poder público, utilizado pelo Governo para a prestação do serviço público. Ou seja, pode-se estar falando nas funções do Estado ao se referir o termo público ou se estar falando de uma categoria de apropriação do Estado, que são os bens públicos.

Assim, tem-se, por exemplo, os conceitos concebidos pela doutrina jurídica, por meio do Código Civil Brasileiro (artigo 65), que define como *bens de uso comum* aqueles imóveis destinados ao uso direto da população, tais como praças, estradas, dentre outros, e conceitua como *bens de uso especial* aqueles utilizados pelo poder público para a prestação do serviço público.

E por que é importante uma inferência da análise da esfera pública, quando se examina a questão da publicidade? Ora, o termo publicidade tem sua raiz exatamente em público. E ao se tomar a opinião pública como uma categoria abstrata de bem público e seu agente, sujeito da esfera pública, portador da opinião pública, chega-se ao primeiro conceito de publicidade, que se refere justamente à função crítica desse público.

Segundo Habermas (1984), ao menos na Alemanha, a expressão *esfera pública* apenas se constitui ao final do século XVIII, pertencendo especificamente à *sociedade burguesa*, em que se estabelece como setor de troca de mercadorias e de um trabalho social conforme leis próprias, em que pese as categorias de *público* e *privado* originarem-se da antiga Grécia, a nós transmitidas na versão romana.

Não só a linguagem corrente, impregnada nos mídias e na burocracia, mas a própria ciência, sobretudo as Ciências Jurídicas, a Ciência Política e a própria Sociologia vêem-se impossibilitadas de substituir categorias tradicionais, como *público* e *privado*, *esfera pública* e *opinião pública* por definições mais precisas.

O uso mais freqüente, entretanto, dessas categorias destina-se ao sentido de opinião pública, enquanto uma esfera pública, com significado correlato a público, publicidade, publicar e, mais recentemente, *publicizar*.

*Esfera pública*, nas modernas democracias, deve ser deslocado do sentido do poder público, para o qual também empresta sua aplicabilidade, para identificar a esfera da opinião pública, ou seja, no sentido em que o público seja o seu sujeito, o portador da opinião pública.

Trata-se de um processo dialético onde esta esfera pública, cujo sujeito é o público, difere da esfera pública do poder público, enquanto prestador dos serviços, cujo objeto é o público, e mais, aquela esfera pública pode-se contrapor diretamente à esfera do poder público. E na medida em que se aperfeiçoam as democracias contemporâneas, criam-se os *espaços públicos*, onde se desenvolve a esfera pública, da opinião pública.

Mas, publicidade não é apenas uma expressão relativa a esta ou aquela categoria de público. Do mesmo modo que opinião pública não deve ser tomada como atributo da função de quem desperta a opinião pública, conceito novo desenvolvido pelos meios de comunicações: as Relações Públicas, que têm como objetivo produzir tal publicidade.

Sem dúvida, dentre as maiores contribuições para a discussão da questão da publicidade e, de modo muito especial, quando se busca a análise dela no contexto da Administração Pública, destacam-se as reflexões de Jürgen Habermas, de quem cabe destacar a obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* -

*Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa* (1984), em que oferece o conceito de esfera pública política, como resultado de sua brilhante arqueologia sobre o papel do debate público de idéias no contexto das democracias dos Estados burgueses. Na verdade um clássico, por se tratar de conceitos e reflexões cada vez mais atuais nas discussões em torno do aperfeiçoamento da democracia e do papel da publicidade nesse processo.

### **3.2 As Formas de Publicidade**

Habermas evidencia fundamentalmente duas formas de publicidade. A *publicidade* no exercício do poder político e social normativamente exigida, em relação a qual a opinião pública é apelada como uma instância crítica, e a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo, em relação a qual se estabelece a opinião pública como uma instância receptora. E para tanto, desenvolve e aprofunda a análise da questão da opinião pública, resgatando hermeneuticamente a evolução histórica do seu conceito e seu papel nas relações sociais, principalmente na relação do Estado com a sociedade.

### **Quadro 2**

## A Publicidade segundo Habermas

FORMAS	CARACTERÍSTICAS	OBJETO
PUBLICIDADE	Difundida de modo demonstrativo e manipulativo	Público meramente aclamativo
<i>PUBLICIDADE</i>	Exigida pelo exercício do poder político e social	Público enquanto instância crítica

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Habermas (1984).

Identificadas essas formas, abre-se o caminho para a análise do conflito impregnado nelas, que pode ser estabelecida como termômetro na análise do processo de democratização, considerando os papéis e as instâncias da opinião pública, ou seja, levando em conta a esfera pública como objeto da publicidade. Nesse aspecto, devem ser considerados, por exemplo, as funções da cidadania frente à *accountability*, enquanto elementos da dinâmica da esfera pública, elementos essenciais da publicidade nas sociedades democráticas.

Com a maestria que lhe é peculiar, todavia, o filósofo alemão ressalta que as duas figuras por ele destacadas, que identifica como *publicidade* e *publicidade*, na verdade não denotam, necessariamente, uma relação de norma e fato com a opinião pública, ou seja, que, objetivamente, a eficácia de *uma* ou



de outra é sempre aquém daquilo que promete e, conseqüentemente, o comportamento efetivo do público é sempre aquém do que dele se espera.

Ainda no tocante à expectativa de comportamento, para a publicidade crítica há um público, não a totalidade da população, evidentemente, mas *um substituto habilitado para essa função*. Ela não é uma mera norma, mas uma norma constitucional institucionalizada que determina uma parte importante dos procedimentos a que estão faticamente presos o exercício do poder político e do equilíbrio entre os poderes. E mesmo a respeito dessa forma de publicidade – a crítica – Habermas coloca como questões a serem decididas empiricamente: primeiro, descobrir em que setores essas funções da publicidade estão em vigor; depois, em que volume e sob quais condições existe hoje o público a ela pertencente.

Paralelamente, a forma concorrente de publicidade, a publicidade manipulativa, juntamente com seu público aclamativo, não é apenas um fato em si, mas lhe acompanha uma “*evidência específica, cuja coerção normativa pode ascender até certo ponto também em antítese e interesses imediatos do ‘trabalho na esfera pública’*” (Habermas, 1984, p. 254). Ou seja, segundo a reflexão do autor, o sujeito da publicidade manipulativa compulsoriamente acaba por oferecer municações ao seu público quando lhe presta os serviços e lhe impõe sua publicidade. Essa compreensão, na verdade, fornece elementos essenciais justamente a seu adversário, a publicidade crítica.

Destacam-se esses aspectos pelo fato de que na esfera pública concorrem ambas as formas de publicidade (*publicidade* e publicidade), embora, em ambos os casos, o destinatário seja a opinião pública. E daí a razão da necessidade de se aprofundar um pouco mais a análise dos aspectos conceituais e do comportamento da opinião pública.

Necessariamente, portanto, para se analisar a publicidade e seus aspectos, também há que se analisar a opinião pública e seus aspectos, enquanto instância *crítica*, ou enquanto instância meramente receptora.

### **3.3 Concepções de Opinião Pública**

Ao se examinar o conceito de opinião pública, é oportuno destacar-se que os Estados social-democratas fixam-se, segundo suas normas constitucionais, na *institucionalizada ficção da opinião pública*. Ou seja, a opinião pública não é uma norma estabelecida e, nessa medida, um conceito jurídico, mas o sistema de normas supõe-na como uma grandeza social que funciona no sentido de determinadas garantias constitucionais e, também conforme a expectativa, no sentido de certas prescrições de publicidade. Não se identifica, portanto, uma grandeza real no comportamento do público dos cidadãos.

A dificuldade resultante de não se ter, nesse caso, uma grandeza real, é ilustrada por Landshut (apud HABERMAS, 1984, p.275):

*"No lugar de opinião pública surge a disposição subjetiva, em si indeterminada. Ela é, toda vez, orientada para esta ou aquela direção através de determinadas medidas e acontecimentos. Essa inclinação subjetiva atua como uma carga mal-presa num navio a navegar."*

As instituições constitucionais no Estado social-democrata de massas, por outro lado, contam com uma opinião pública intacta, porque ela é ainda a única base reconhecida de legitimação da dominação política. Mas Habermas não se satisfaz, por exemplo, com a idéia de racionalização da dominação política, a partir de uma opinião pública plenamente esclarecida, segundo a qual o esperado sistema da total publicidade vai mais longe do que a divisão clássica dos poderes, pois divide o próprio poder. Para o grande filósofo, essa concepção

racionalista continua a ser ingênua em relação aos pressupostos materiais de um público pensante.

Daí se conclui o quanto é, e cada vez mais, importante o aspecto crítico no complexo da comunicação e, de modo especial, como a instância crítica do seio do público pensante prepondera sobre uma instância meramente receptora de um público aclamativo, como em todo fenômeno social, os elementos ativos têm prevalência sobre os passivos. Daí, portanto, a necessidade de se investigar os conceitos de opinião pública, enquanto elemento fundamental e determinante da publicidade.

Para isso, ensina Habermas, fundamentalmente dois caminhos se apresentam.

O primeiro, que conduz às velhas posições do liberalismo que, numa esfera pública desintegrada, queria salvar a comunicação por intermédio da elite intelectual, composta, principalmente, pelo clero e pela nobreza, que no seio de um público aclamativo, como círculo interno de representantes, para serem, no âmbito público os formadores de opinião, ou seja, *um público pensante bem no meio do público apenas aclamativo*.

O que se pode destacar positivamente disso é o fato de que num ambiente de opiniões pouco claras e perspectivas popularizantes, como as que os meios de comunicação de massas difundem, a formação da opinião pública é por demais dificultada. Ao contrário do ambiente em que se parta do confronto racional das grandes correntes de opinião que disputavam entre si na antiga sociedade burguesa, em que, aliás, uma opinião pública nunca teve tanta dificuldade de se impor.

Esse primeiro caminho, se válido para urgentes promoções específicas, como objetivos do ponto de vista defendido pelos cidadãos relativamente mais informados, mais inteligentes e mais morais, o mesmo não se pode afirmar

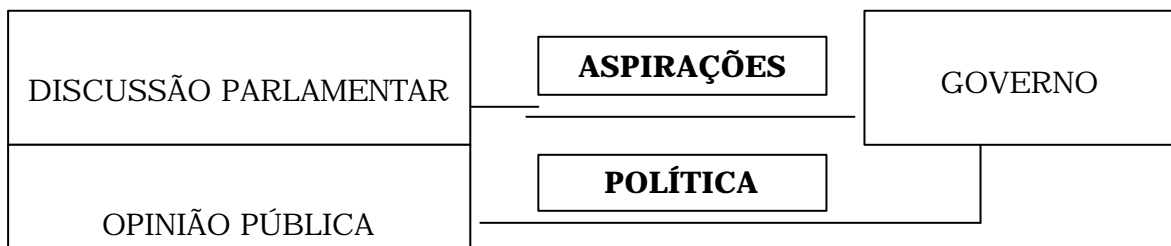
quanto a uma representação da opinião comum. O caminho que pode levar à aproximação desta opinião comum passa pela racionalidade e pela generalidade, que decididamente não é o caso das promoções específicas.

Como raciocina Habermas: “*O momento da ‘publicidade’ que garanta a racionalidade deve ser salvo às custas de seu outro momento, o da generalidade, que garante acessibilidade a todos*” (Habermas, 1984, p. 276).

O segundo caminho que se apresenta para definir opinião pública faz lembrar do contexto institucional dos Estados burgueses contemporâneos. Neste caminho, trata-se de um conceito de opinião pública que abstrai critérios materiais como racionalidade e representação, limitando-se a critérios institucionais. Aqui a opinião pública pode ser equiparada com a concepção dominante no Parlamento e obrigatória para o Governo. Ou como quer Fraenkel (apud HABERMAS, 1984, p.277): “*Com a ajuda da discussão parlamentar, a opinião pública dá a conhecer ao Governo as suas aspirações e o Governo transmite à opinião pública a sua política*”. A opinião pública reina, mas não governa.

**Figura 2**

A Opinião Pública Institucionalizada



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir a partir da obra citada.

Essa contraposição entre Governo e Parlamento como porta-voz da opinião pública, não é compartilhada por Leibholz, para quem, segundo Habermas

(1984), as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de Governo e oposição. “Assim como na democracia plebiscitária a vontade da maioria dos cidadãos ativos passa a ser identificada com a, a cada momento, vontade global do povo, numa democracia de partidos em funcionamento a vontade da maioria partidária que esteja no Governo e domine o Parlamento passa a ser identificada com a vontade geral”.

Em ambas as versões, todavia, a opinião do povo raramente mantém alguma função politicamente relevante. Essa é uma teoria fraca, na medida em que ela substitui o povo enquanto sujeito da opinião pública.

Na virada do século, teóricos do Estado, sob a pressão de um Governo popular em funcionamento, formulavam um conceito de opinião pública, certamente já refletido na Psicologia Social, mas que ainda preserva a conexão entre opinião pública e instituições vigentes, expondo-se à falta de confiabilidade empírica. A. L. Lowells, em *Public Opinion and Popular Government*, New York, 1913 (apud HABERMAS, 1984), por exemplo, enfatiza: “Opinião pública, para ser digna desse nome, para ser a própria força-motriz de uma democracia, precisa ser realmente pública; e um Governo popular está baseado em assumir-se uma opinião pública dessa espécie”.

Nesse mesmo contexto, Habermas destaca a crítica de A. F. Bentley, que sentia a falta de uma análise quantitativa da opinião pública em termos dos diferentes elementos da população, ou seja, “uma investigação das coisas realmente desejadas, sob o disfarce de opinião, por todo grupo da população, tendo a época, o local e as circunstâncias inseridas no cerne da assertiva”.

Expunham-se, então, os teóricos da época, à acusação de falta de confiabilidade empírica, na formulação de seu conceito assinalado por um viés de conexão entre opinião pública e instituições vigentes. Mas, assim mesmo,

aquela formulação já refletia na Psicologia Social, que dizia, já em 1948<sup>6</sup>, que “*Opinião pública refere-se a atitudes de pessoas como um ponto de convergência quando elas são membros do mesmo grupo social*”. Essa definição resulta de uma evolução teórica.

Primeiro, *público* foi equiparado a *massa*, depois a *grupo*, como substrato sóciopsicológico de um processo de comunicação entre dois ou mais indivíduos.

É interessante o contraponto estabelecido por C. W. Mills (apud HABERMAS, 1984, p.289) para uma definição criteriosa de público e massa, que, pela sua precisão e clareza, merece transcrição:

*“Num público, como nós podemos entender o termo, virtualmente tantas pessoas expressam opiniões quantos (sic) as recebem. As comunicações são organizadas de tal modo que há uma chance imediata e efetiva de responder a qualquer opinião expressa em público. Opiniões formadas através de tal discussão rapidamente encontram uma saída na ação efetiva, mesmo contra – caso necessário – o sistema dominante de autoridade. E instituições autoritárias não penetram o público, que nisso é mais ou menos autônomo em sua operação.*”

*Numa massa, muito menos gente expressa opiniões do que as recebe, pois a comunidade do público torna-se uma coleção abstrata de indivíduos que recebem impressões dos meios de comunicação de massa. As comunicações que prevalecem são organizadas de tal modo que é difícil ou impossível para o indivíduo responder de modo imediato ou com qualquer eficácia. A efetivação da opinião em ação é controlada por autoridades que organizam e controlam os canais de tal ação. A massa não tem autonomia frente às instituições; pelo contrário, agentes de instituições autorizadas penetram essa massa, reduzindo qualquer autonomia que ela possa ter na formação de opinião através de discussão”.*

Paralelamente, *opinião*, também uma abstração, vem a denotar uma assertiva quanto a um tópico controverso. Depois, como *expressão de uma atitude* e, finalmente, como a própria atitude.

---

<sup>6</sup> L. W. Doob, *Public Opinion and Propaganda*, New York, 1948, p.35; similar: N. J. Powell, *Anatomy of Public Opinion*, New York, 1951, p.48, segundo Habermas (1984, p.355).

E essa atitude vem a ser a palavra-chave do conceito da psicologia social. Ela não precisa ser verbalizável, pode ser o hábito que se expresse em concepções, formada por meio de religião, usos, costumes e até preconceitos.

Não se trata, todavia, de se definir opinião pública como uma coleção de opiniões individuais. Longe disso, na análise das relações grupais, não se dispensam conceitos do que é ao mesmo tempo fundamental ou profundo e também comum a um grupo. Ou seja, a tentativa de definição de coleção de opiniões individuais foi suplantada com a inclusão da análise das relações grupais. De onde se extrai o conceito da Lógica da Psicologia Social, segundo a qual é considerada *pública* a opinião de um grupo quando ela subjetivamente se impôs como a opinião dominante: o membro individual do grupo tem concepção quanto à importância da sua opinião e do seu comportamento, ou seja, de quantos dos demais membros, e quais deles, partilham ou rejeitam o hábito ou a perspectiva por ele defendida.

A muito custo, o conceito clássico de opinião pública, em termos de Psicologia Social, concebe, finalmente, a inclusão das relações até então restritas a instâncias de dominação política. *“Opinião pública é o correlato da dominação(...) algo que só existe em determinadas relações entre dominação e povo”* (SCHMIDT apud HABERMAS, 1984 p.281).

Segundo o ensaio de Schmidt, deveriam ser designados como opinião pública todos aqueles modos de comportamento de quaisquer grupos populacionais que sejam adequados para modificar ou até mesmo para alterar as estruturas, práticas e metas da dominação.

Figura, portanto, ainda hoje, o conceito de opinião pública, por um lado, dissolvido, na concepção psicossociológica, nas relações grupais e por outro, enquanto ficção do Direito Público. A opinião pública continua a ser objeto da dominação; não está presa a regras do debate público ou formas de verbalização,

nem precisa estar envolvida com problemas políticos ou endereçada a instâncias políticas.

Não há, portanto, opinião pública como tal, como afirma Habermas, mas podem ser isoladas tendências que, sob as condições dadas – o ato da publicidade das contas do orçamento público estadual, no caso – atuam na formação de uma opinião pública, objeto de uma publicidade manipuladora ou de uma publicidade crítica. Ou seja, empiricamente, pode ser observado até que ponto ocorre uma ou outra publicidade tipificada por Habermas, sua efetividade, suas funções e o papel da opinião pública num ou noutro processo.



#### 4. ACCOUNTABILITY

##### **4.1 Cidadania e Prestação de Contas**

O planejamento estratégico da Administração Pública, para ser democrático, exige, como requisito, a ampla discussão das demandas sociais e de um criterioso estabelecimento das prioridades, o que significa, de outra parte, a oportunidade da qualificação do controle social sobre a gestão pública.

Todos os caminhos do planejamento estratégico público, portanto, levam à cidadania, cidadania sob o ponto de vista originário, da *civis*, da *pólis* - como espaço de discussão. São para as cidades que começam a se voltar as atenções dos economistas, sociólogos e enfim, dos estudiosos que se ocupam com a busca das soluções para os problemas da sociedade e do Estado, inclusive os nacionais. Como consequência e contraponto do processo de globalização da economia, esse fato se intensifica e enriquece as diversas formas de organizações da sociedade, que pressionam os governos locais para a solução de seus problemas específicos e, cada vez mais, dos problemas estruturais.

A intensificação do processo de urbanização que se verifica em todo mundo nas últimas três décadas é, sem dúvida, outro fator determinante para que as soluções e as pressões sociais ocorram em nível local. Então, diante das *soluções*, vindas de cima para baixo, elaboradas em gabinetes, que,

efetivamente, não atendem aos anseios da cidadania e frente, ainda, ao processo de enfraquecimento dos Estados nacionais, os cientistas sociais vêm aprofundando seus estudos, nas últimas décadas, sobre o papel das cidades no novo contexto mundial.

Esta proximidade entre a sociedade e o governo, que se verifica no nível local, em que um pode pressionar mais efetivamente e o outro pode melhor conhecer e *viver os dramas* sociais, viabiliza a que, de modo mais integrado e participativo, o Estado planeje estrategicamente o seu futuro, o seu desenvolvimento econômico e cultural e os seus espaços urbanos a partir de novos conceitos e mesmo de um novo tipo de cidadania. Genro (1997) cita as cidades de Bolonha e Barcelona como *dois belos exemplos* disso. E nesse sentido, o autor refere-se à experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre como *incomum*, porque o processo não tratou simplesmente de *incentivar* a participação popular de forma espontânea, *fazer obras* ou simplesmente *azeitar* os mecanismos da democracia formal. Foi criado um novo centro decisório e de controle que, *“juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’”* (Genro, 1997, p. 12).

Esse novo espaço público, não-estatal, é, ao mesmo tempo, termômetro e instrumento da *socialização da política*, por meio do qual se implementa o processo decisório da Administração Pública e se desenvolvem mecanismos de controle da ação governamental. É o espaço construído pela cidadania para a cidadania.

Parece ser esse o caminho que a sociedade deve percorrer para se organizar e desenvolver a cidadania. Organizando-se, nas cidades, em fóruns participativos de desenvolvimento de estratégias e políticas públicas voltadas ao atendimento de suas demandas imediatas e futuras, exercendo o controle da Administração Pública e, ao mesmo tempo, conduzindo a evolução desses

espaços para uma forma permanente de ação política, de instrumento de inserção da sociedade no Estado e de abertura deste para a sociedade, uma esfera pública não-estatal.

É esse espaço público não-estatal o ambiente apropriado para a emergência e desenvolvimento da cidadania.

Em seu bem elaborado trabalho sobre a experiência do Orçamento Participativo, Fedozzi (1997, p.168), ao tratar da prestação de contas enquanto elemento do processo orçamentário de natureza participativa, em interessante observação, destaca que

*“as regras universais do jogo participatório pressupõem uma regularidade e, portanto, uma previsibilidade do processo, no qual a “accountability” é parte integrante, previsível e obrigatória da própria estrutura de legitimação da gestão do orçamento”.* (Fedozzi, 1997, p. 168).

Nesse sentido, o referido autor discorre sobre a gradual institucionalização e aperfeiçoamento do processo de prestação de contas no âmbito do município de Porto Alegre, quando ficam evidentes, basicamente, duas formas de iniciativas tendentes à efetivação da *accountability* enquanto parte integrante do processo.

A primeira forma refere-se à exposição pública, no centro da cidade, de obras e projetos realizados conforme as decisões do Orçamento Participativo, que começa a ocorrer a partir de 1990, quando é institucionalizado pelo Prefeito Municipal o Dia Municipal de Prestação de Contas, quando também foram regulamentados dispositivos da Lei Orgânica do Município, como a Tribuna Popular e as Audiências Públicas.

O autor, referindo-se a essas medidas, ressalva que a *“iniciativa, entretanto, apesar de inserir-se na idéia de ‘visibilidade’ das ações do Governo, não chegava a*

*instituir um sistema onde os governantes pudessem ser interpelados e questionados diretamente pela população”.*

Além disso, na prática, observa-se, nessa forma de publicidade, muito mais um caráter de promoção institucional, de propaganda mesmo, do Governo municipal - provavelmente num processo de autodefesa em relação ao papel que vem sendo exercido pela imprensa, que reflete as regras do jogo da democracia representativa e da ideologia neoliberal -, do que uma forma de efetiva prestação de contas à coletividade, pois na referida publicidade são demasiadamente priorizadas as divulgações das obras e projetos realizados, com poucas referências, por exemplo, ao gasto público necessário a tais realizações, sob o ponto de vista da análise custo/benefício.

A segunda forma, atingida com a evolução do Orçamento Participativo, refere-se à prestação de contas instituída a partir de 1991 como ponto de pauta obrigatório na primeira rodada das Assembléias Regionais.

Pela exposição pública do Poder Público nas Assembléias, provoca-se a necessidade da prestação de contas do Governo em relação às decisões emanadas diretamente da comunidade. E, sem dúvida, esta prestação de contas constitui-se num estágio um pouco mais avançado da *accountability*. Ela se dá formalmente, por meio de documentos, a partir do Relatório das obras do Plano de Investimento e da *exposição direta do Prefeito Municipal, dos responsáveis pelo planejamento (GAPLAN - Gabinete de Planejamento) e demais representantes dos Órgãos Municipais, que discorrem sobre a situação das obras e atividades acordadas no Plano de Investimentos.*

Como visto, esta última forma representa um avanço na busca da efetiva visibilidade das contas públicas, da almejada prestação de contas, como instrumento essencial no processo participativo. Trata-se de uma forma de emergência da *accountability*.

Não se trata de um modelo perfeito, é claro. Nessa prestação de contas atinge-se um número ainda reduzido de pessoas, as participantes das Assembléias Regionais e, ainda, nesse processo discute-se quase que exclusivamente o Plano de Investimento. Entretanto, é uma forma, é um modelo, que, a cada ano evolui segundo o aperfeiçoamento e a conscientização da cidadania, como resultado do processo participativo.

## **4.2 Formas Emergentes de Prestação de Contas**

Faz-se necessário aliar à teoria levantada, subsidiariamente, alguns aspectos relevantes da realidade empírica, para consubstanciar a emergência da *accountability*, cujas particularidades inovadoras ainda carecem e exigem teorizações, exatamente em razão das evoluções sociais e tecnológicas, que se operam de modo cada vez mais veloz e profundo, em que a constância é a mudança de paradigma.

### *4.2.1 Prefeitura Municipal de Porto Alegre na Internet*

Porto Alegre, com a experiência do Orçamento Participativo, começa a dar alguns importantes passos no sentido de tornar as contas realmente públicas, isto é, de proporcionar ao cidadão todas as condições para que ele possa julgar as contas do Governo, mesmo que não participe efetivamente das assembléias regionais ou temáticas.

Um dos passos importantes da Administração Municipal nesse sentido é a publicação mensal de suas contas, na Internet, por meio dos *sites* Prestação de Contas e Execução Orçamentária. Todavia, os dados, além de serem insuficientes, não são suficientemente elaborados para a facilidade de compreensão. Por exemplo, a respeito da despesa realizada, somente são

informados os montantes das despesas por Secretaria ou por categorias, sem quaisquer análises horizontais ou verticais, ou ainda, sem uma relação com aspectos físicos do gasto que possibilitem a análise da performance deles.

Todos os meios devem ser buscados no sentido de tornarem-se públicas as contas relativas à execução do orçamento. Mesmo sob a convicção de que a internet constitui-se num instrumento ainda inacessível à grande maioria da população, ela não deixa de ser um muito importante meio de divulgação das contas, que deve ser utilizado com criatividade e de forma cada vez mais efetiva.

#### *4.2.2 Finanças On Line*

Na mesma trilha da experiência da Capital, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria, passou a disponibilizar através da internet, uma página denominada Finanças Públicas *On Line*, através da qual se pode acompanhar a evolução das finanças públicas estaduais em qualquer parte do mundo. Ao acessar à página eletrônica ([www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br)) podem ser obtidas informações por intermédio da Análise da Despesa Orçamentária, Balancete Sintético, Balancete Analítico, Demonstrativo da Receita Arrecadada por Fonte, Despesa com Pessoal *versus* Receita Corrente Líquida, Despesa Empenhada por Função, Despesa Empenhada por Poder e Execução Orçamentária da Administração Direta.

Essa medida, até pela sua insipiência, ainda é muito insuficiente como instrumento de prestação de contas, seus elementos permeados por terminologias e estruturas tecnocráticas, dificultam a inteligibilidade e a possibilidade de análise e interpretação da maioria dos cidadãos que tem acesso à internet, além de não apresentar as correlações com as metas físicas, projetos e programas desenvolvidos e em desenvolvimento. Por outro lado, há

que se considerar o caráter seletivo com que se configura a transmissão de informações pela via eletrônica no Brasil, ainda muito segregada.

Todavia, a página eletrônica Finanças Públicas *On Line* significa um importante passo no caminho da construção da cidadania; ela amplia enormemente a acessibilidade de informações até então sob domínio da esfera pública política e por certo marcará o início de um processo que, segundo o perfil político-ideológico do atual Governo, deve ser aperfeiçoado e articulado com a prática participativa de gestão.

#### *4.2.3 Os Dois Caminhos Emergentes*

Dois caminhos são percorridos pelos governos voltados à prestação de contas à cidadania: o primeiro, unilateral, voltado precipuamente à preocupação de dar maior divulgação da execução orçamentária, preocupados mesmo em promover a acessibilidade, clareza e inteligibilidade das contas públicas, constitui-se de processos ainda muito apegados às estruturas tradicionais do Estado, em que de um lado (ou acima) está o Estado, que divulga as informações relativas à execução orçamentária, e de outro lado (ou abaixo) está a população, que tem o direito de receber a prestação de contas. Essas experiências se efetivam por meio de balancetes, balanços, relatórios e boletins produzidos pela Administração Pública e divulgadas às comunidades de várias maneiras. As próprias páginas eletrônicas se configuram como exemplo deste modelo.

Mas os exemplos são cada vez mais numerosos. Ilustrativamente, pode-se citar o caso dos Municípios gaúchos de Esteio, que além de um boletim informativo distribuído à população, sumariza informações sobre a execução da lei de orçamento nos próprios carnês do IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, e de Cruz Alta, que tem experiência semelhante, por meio dos boletins informativos, além de utilizar uma rede local de televisão (apenas para ficar

dentre os Administradores Públicos entrevistados). Alguns Estados brasileiros também começam a adotar esse tipo de publicidade, mediante balancetes, como Santa Catarina, que publica mensalmente na imprensa um demonstrativo denominado Transparência do Governo.

O outro caminho, bilateral, mais efetivo sob o enfoque do resgate da cidadania e mais descolado das estruturas tradicionais, é o que vem sendo trilhado pelas práticas dos orçamentos participativos, em que, numa das rodadas de assembléias, a Administração Pública presta contas de modo direto, interativo, das demandas priorizadas pela comunidade.

Neste caso, também, surgem a cada momento novas experiências. Porto Alegre, face à experiência prática acumulada, tem sido referência para várias cidades, Estados e países. E neste caso, também, os exemplos são inúmeros. No Estado do Rio Grande do Sul, podem ser citados os municípios de Alvorada, Esteio, Viamão, Santo Antônio das Missões e tantos outros. No país, também, essa prática começa a se espargir, como em Belo Horizonte, Belém, Recife e inúmeros outros municípios, e em Estados como Mato Grosso do Sul e Acre. Exemplos destas experiências são incontáveis, já são milhares de municípios, no mundo inteiro.

#### **4.3 Subsídios à Prestação de Contas**

O processo evolutivo da *accountability* passa, por um lado, pela pesquisa e pelo desenvolvimento de tecnologias voltadas à transparência das contas públicas, no sentido de que a prestação de contas seja elaborada de forma clara e inteligível, e, por outro, pelo processo de troca de experiências quanto à gestão pública cidadã, no sentido de que a prestação de contas não deve constituir-se num fim, mas num meio de promover a cidadania.



Um estudo de caso da Escola Nacional de Saúde Pública, abordou o tema conforme consta no Catálogo de Teses (1991) com o seguinte resumo:

*“Aborda duas instituições públicas de saúde - INAMPS/RJ e SES/RJ, com o objetivo de descrever e analisar o processo orçamentário, no período de 1978-1990, à luz das categorias - descentralização e transparência. Para alcançar esse objetivo, buscou-se fundamentação teórico-legal em bibliografia especializada e informações específicas junto a 21 profissionais com experiência em administração e orçamento público. As conclusões do estudo indicam que, embora a transparência e a descentralização se manifestem de forma diferente nas duas instituições, alguns pontos comuns podem ser destacados: 1. os orçamentos não eram publicados de modo transparente; 2. no decorrer dos processos orçamentários houve momentos de decisões cruciais quanto à alocação de recursos, cuja opacidade pareceu ser intencional. Por outro lado, o estudo indica que, no INAMPS, houve efetiva descentralização orçamentária e financeira, de que resultou autonomia gerencial das unidades locais. No entanto, as dotações orçamentárias específicas dessas unidades não constaram do orçamento, o que comprova a falta de transparência do processo e do orçamento. Na SES/RJ, houve tentativa de descentralizar, mas, na prática, a etapa de execução do orçamento mostrou-se bastante centralizada. Ao final, o estudo apresenta algumas questões vinculadas à problemática do orçamento cujas respostas parecem essenciais ao alcance dos objetivos da implantação do SUS” (VILLA-FORTE, 1991).*

O que se observa em trabalhos dessa natureza, além da justificada preocupação com o tema Execução Orçamentária, é ainda a importância que tais estudos representam para a qualificação do processo de prestação de contas. Observa-se a necessidade de se aprofundarem os estudos relacionados ao tema, desde a fase de elaboração da peça orçamentária, passando pelas questões relativas à sua execução, até a fase final em que se constitui a prestação de contas. Ou seja, os subsídios ao desenvolvimento desse processo devem ser buscados na pesquisa de novas tecnologias e novos paradigmas mais relacionados com a realidade presente.

A Fundação de Economia e Estatística *Siegfried Emanuel Heuser* – FEE, do Rio Grande do Sul, por exemplo, possui bem elaborados trabalhos de pesquisa nas mais diversas áreas, principalmente na econômica e na financeira, de onde resultam publicações mensais divulgando os produtos de seu trabalho. Dentre

esses trabalhos, destacam-se tentativas de *publicização* de informações relativas às contas orçamentárias, como a que até 1985 era produzida com subsídios da Secretaria de Coordenação e Planejamento - SCP. Um documento denominado Análise dos Investimentos do Setor Público do Estado do Rio Grande do Sul, elaborado a partir dos levantamentos do Subsistema de Acompanhamento Físico-Financeiro de Projetos - SAFFI, da SCP, constituindo-se num excelente referencial no que se refere às estatísticas econômico-financeiras do Estado.

As obras da FEE são acessíveis a uma pequena minoria de pessoas, composta principalmente de profissionais e estudiosos da área econômico-financeira. Constituem-se, entretanto, em ricas fontes de dados e informações que podem ser utilizados na publicidade efetiva para toda a comunidade, após sua elaboração para torná-los acessíveis e inteligíveis.

O debate sobre o tema deve ser permanente, e nesse sentido devem ser promovidos debates, tanto na área técnico-administrativa e científica, como na área social, por meio de assembléias, audiências públicas e seminários.

No Seminário Internacional sobre Democracia Participativa realizado em Porto Alegre, no período de 10 a 13 de novembro de 1999, reuniram-se representantes de 21 países. Nesse evento constatou-se a grande preocupação dos administradores públicos democratas com a questão da prestação de contas como requisito da democracia e instrumento de resgate da cidadania. Além das várias e ricas experiências trocadas no seminário, cabe destaque, neste ponto, a manifestação dos representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Márcio Gomes da Cruz, e do Banco Mundial, Victor Vergara.

Segundo o primeiro, desde 1990 o BID financia projetos de desenvolvimento de gestão e modernização do Estado e que, em razão do grande número de projetos que se desenvolviam, foi criada, em 1999, a Divisão de Projetos ao Estado e Sociedade Civil. Segundo Cruz, o BID *entende como Estado*

*Moderno aquele que apresenta sustentabilidade no processo de modernização, ressaltando que isso somente se consegue com transparência e participação, participação efetiva da população e, enfim, que Estado Moderno é o que permite a participação na gestão. Por seu turno, Vergara declarou que para o Banco Mundial, a participação é prioritária. Que o Orçamento Participativo de Porto Alegre é, para o Banco, um ponto de referência ... isto é início de algo maior, que deve evoluir nacional e internacionalmente.*

A *accountability*, portanto, não pode prescindir da participação, elemento fundamental da cidadania. E isto constitui o tríplice aspecto que parece subsidiar a execução orçamentária contemporânea e garantir a sustentabilidade da gestão pública democrática.

## 5. OS MEIOS E O MÉTODO DA PESQUISA

### 5.1 Delineamento da Pesquisa

Segundo a tipologia de Patton, (apud ROESCH 1996, p.58), para a pesquisa desenvolvida, o enquadramento mais apropriado é o que a classifica como uma *Pesquisa Aplicada*.

De acordo com a referida tipologia, esclarece Roesch (1996, p.60) em elucidativa tabela, constituem-se propósitos da Pesquisa Aplicada “*Entender a natureza e a fonte dos problemas humanos*”, focalizando questões consideradas importantes pela sociedade e tendo como resultados esperados a “*Contribuição para teorias que podem ser usadas para formular programas e intervenções de resolução de problemas*”.

Em conformidade com a maneira como foi formulado o problema de pesquisa, e de acordo com o seu propósito, o método da pesquisa resulta de uma combinação entre os métodos de pesquisa exploratória e de pesquisa descritiva.

Na fase exploratória da pesquisa, foram entrevistados, além de técnicos envolvidos no sistema, também Professores e outras autoridades no assunto, tais como administradores e executivos da área pública que possuem experiências interessantes em termos de prestação de contas e publicidade das contas públicas, com o sentido de consolidar o norte da pesquisa a seu termo,

tendo em conta o atual modelo de prestação de contas e as perspectivas de um novo enfoque ou modelo em que a publicidade seja utilizada como instrumento determinante.

## **5.2 População-Alvo**

Um aspecto que cabe ressaltar acerca da publicidade é o seu alcance. O que se espera é o atingimento da totalidade da população, objetivo de difícil realização. É impraticável, de outra parte, atingir-se a totalidade de atores envolvidos no processo orçamentário, onde, numa palavra, encontra-se toda a sociedade. Daí a necessidade de se limitar a pesquisa de campo a uma parcela dessa sociedade.

Evidentemente, neste contexto deve-se tomar a sociedade civil organizada para fonte de pesquisa. E nesse sentido, o elo mais significativo, se não o principal, entre a sociedade sul-rio-grandense e o Governo do Estado está representado pelo conjunto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Esses Conselhos, constituídos em 22 regiões do Rio Grande do Sul, representam vários segmentos da sociedade, que, nas pessoas de seus líderes, foram pesquisados quanto as suas convicções e expectativas em torno do tema proposto: a publicidade das contas relativas à execução orçamentária estadual enquanto instrumento de prestação de contas.

Tendo em vista as delimitações da pesquisa, que busca averiguar as convicções e expectativas apenas dos Presidentes dos COREDEs e não da totalidade dos atores envolvidos no processo orçamentário, há que se salientar que a escolha do público-alvo respalda-se no fato de que esse conjunto de pessoas é que, além de ser um substrato significativo da sociedade civil organizada, detém conhecimento acerca do objeto de pesquisa, sendo os porta-

vozes das demandas das várias regiões do Estado e membros ativos na relação deste com a sociedade.

Como ensina Selltiz (1965, p.287),

*“(...) antes de formular perguntas a respeito da natureza das convicções de uma pessoa, é aconselhável averiguar se ela tem alguma opinião ou referências importantes sobre o tópico em investigação. Por exemplo, parece um contra-senso a investigação, exceto projetiva sobre as convicções de uma pessoa, a respeito das Nações Unidas, se ela não souber da existência desta organização”.*

### **5.3 Plano de Coleta de Dados Primários**

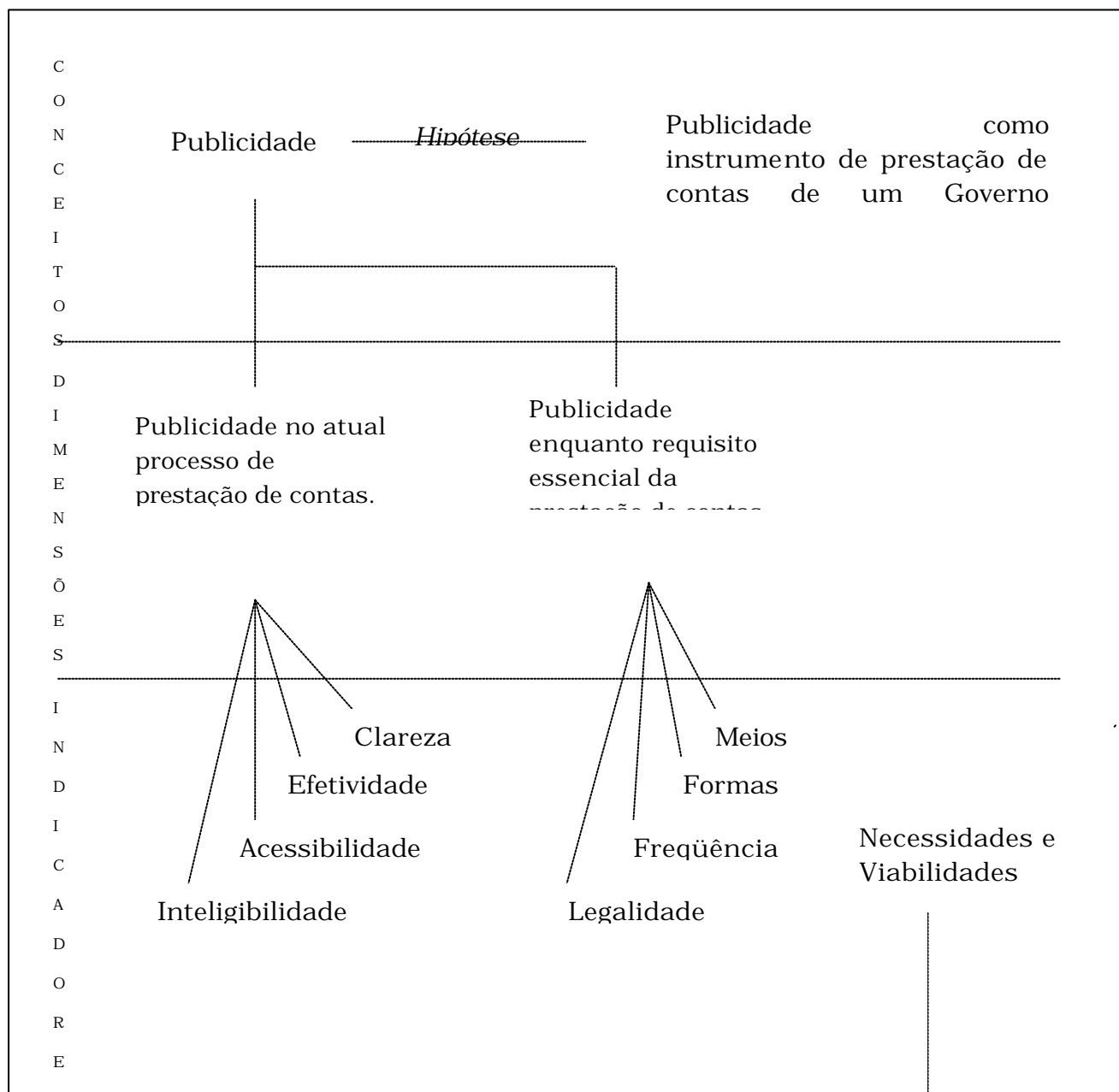
Além da fase exploratória que fez parte da pesquisa, em que se aplicou a técnica da análise documental e entrevistas abertas, o plano de coleta dos dados primários caracteriza-se pela aplicação de entrevistas semi-estruturadas junto ao universo dos representantes dos COREDEs, que se constituiu na técnica essencial da pesquisa.

Foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas aos representantes dos 22 COREDEs, nas quais, em primeiro lugar, buscou-se identificar seus sentimentos e convicções quanto ao atual modelo de prestação de contas do Governo e o papel da publicidade nesse processo. Em seguida, buscou-se colher as impressões dos entrevistados quanto ao modelo de prestação de contas da execução orçamentária embasado na efetiva publicidade das contas. Meios e formas da publicidade foram aspectos relevantes, tanto no primeiro como no segundo passo, para se buscar a análise do tema.

As entrevistas, como instrumentos de coleta de dados primários, foram estruturadas a partir de duas dimensões, na dimensão relativa às convicções indagou-se sobre o atual processo de prestação de contas e a publicidade nesse contexto, enquanto que na dimensão das expectativas, a sondagem refere-se a

um modelo de prestação de contas em que a publicidade constitui-se no instrumento principal.

Na seqüência da planificação da pesquisa, foram categorizados quatro indicadores dentro de cada dimensão, na tentativa de mensurar as convicções e expectativas dos respondentes.



Fonte: Adaptado de Quivy, R e Campenhoudt, L. V., Manual de Investigação em Ciências Sociais, Lisboa: Gradiva, 1998. p.113.



5.3.1 Fonte dos Dados Coletados

**Quadro 4**  
Perfil dos Entrevistados

<b>COREDE</b>	<b>ENTREVISTADO</b>	<b>CONDIÇÃO</b>	<b>GRADUAÇÃO</b>	<b>ATIVIDADE PROFISSIONAL</b>
NORDESTE	Moacir Caragnato Perin	Presidente	Superior	Dentista
PRODUÇÃO	Elydo Alcides Guareschi	Presidente	Superior	Professor Universitário
CENTRO-SUL	Luiz Cezar Oliveira Leite	Presidente	Secundário	Pastor Evangélico
SUL	Roselani Sodrê da Silva	Presidente	Superior	Professora/Assessora Reitor
VALE DO TAQUARÍ	Dinizar Firmino Becker	Presidente	Doutorado	Professor Universitário
LITORAL	Jaime Carpes Athayde	Presidente	Superior	Secretário Municipal de Obras
METROPOLITANO DELTA DO JACUÍ	Raul Pont	Presidente	Mestrado	Prefeito Municipal
VALE DO CAÍ	Valério José Calliari	Presidente	Superior	Prefeito Municipal
VALE DO RIO PARDO	Rogério Silveira	Secretário Executivo	Mestrado	Professor Universitário
VALE DOS SINOS	Vanderlan de Vasconcelos	Presidente	Especialização	Prefeito Municipal
NOROESTE COLONIAL	Paulo Afonso Frizzo	Secretário Executivo	Mestrado	Professor Universitário
MISSÕES	Sérgio Alberto S. Araújo	Vice-Presidente	Secundário	Secretário Municipal de Administração
FRONTEIRA OESTE	Leo A. S. Tatsch	Presidente	Superior	Arquiteto
NOROESTE	Roberto Antônio Donadel	Presidente	Especialização	Jornalista/Professor Universitário
CAMPANHA	Mirabeau Borba dos Santos	Presidente	Superior	Prefeito Municipal
CENTRAL	José Oswaldo Jardim Filho	Presidente	Superior	Professor Universitário
ALTO JACUÍ	Luiz Pedro Bonetti	Presidente	Superior	Professor Universitário
NORTE	Ademir Peretti	Secretário Executivo	Superior	Professor Universitário
HORTÊNCIAS	Márcia Coiro	Vice-Presidente	Superior	Secretária Munic. de Educação e Cultura
MÉDIO ALTO URUGUAI	Edemar Girardi	Presidente	Mestrado	Professor Universitário
SERRA	José Antônio Voltan Adamoli	Assessor	Superior	Advogado

PARANHANA	Delmar Henrique Backes	Presidente	Superior	Secretário Municipal de Educação
-----------	------------------------	------------	----------	----------------------------------

O quadro denominado Perfil dos Entrevistados evidencia o universo dos atores sociais entrevistados ao longo da pesquisa. Ela, por si só, demonstra a procedência dos respondentes e dá uma idéia do perfil que interessa à questão metodológica.

Aos dados demonstrados deve-se acrescentar que todos os entrevistados atuam nos COREDEs, de longa data, a grande maioria desde seu início, sendo, portanto seus fundadores. Além disso, todos contam com larga experiência nos movimentos sociais, políticos e enfim, de uma ou de outra forma relacionados com a Administração Pública. São Prefeitos, Vice-Prefeitos, Ex-Prefeitos, Ex-Deputado Federal, Secretários Municipais, Reitor, Diretores Universitários, Assessores Executivos e Legislativos, Presidentes de Conselhos Municipais, enfim, pessoas com experiências vividas que os capacitam a tratar do tema da pesquisa.

### *5.3.2 Processo de Coleta de Dados*

A partir da consulta ao referencial teórico, profundamente redefinido após a defesa da proposta, seguindo recomendações da Professora Orientadora e dos demais membros da banca examinadora, elaborou-se o instrumento de coleta de dados, que na verdade constituiu-se num guia para a realização das entrevistas.

Esse guia, que foi denominado de Instrumento de Coleta de Dados - Entrevista (Anexo II), foi elaborado conforme o esquema demonstrado no Quadro 3 - Plano de Coleta de Dados Primários, retro, e anexado à correspondência enviada a todos os Presidentes dos COREDEs datada em 27 de janeiro de 1999 (anexo III), na qual se propunha uma breve reflexão sobre as questões

levantadas, com vistas à preparação prévia dos respondentes para o momento das entrevistas e o agendamento das mesmas.

Tendo em vista, principalmente, o período de férias e as agendas sempre lotadas dos Presidentes dos Conselhos Regionais, a realização das entrevistas se estenderam do dia 04/02/99, quando foi realizada a primeira, até o dia 10/05/99, data da realização do último encontro. Durante esse período, permeado de várias horas de viagem e outras tantas de espera, foram assistidas várias assembléias em que participavam membros dos COREDEs, promovidas pelo Fórum dos Conselhos ou não.

As entrevistas propriamente ditas foram cronometradas, tendo totalizado pouco mais de 17 (dezessete) horas, entre intervenções do entrevistador e dos entrevistados, ou uma média de pouco mais de 46 (quarenta e seis) minutos por respondente.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, constituindo um volume de 159 páginas (em fonte *Times New Roman*, tamanho 12, espaço duplo), que foi denominado de Base de Dados Primários e serviu como fonte para a fase da análise e interpretação dos dados.

## **5.4 Análise dos Dados**

### *5.4.1 Método Hermenêutico-Dialético*

A análise dos dados coletados se deu a partir da concepção hermenêutico-dialética para tratamento de dados qualitativos. Essa teoria, abordada por Minayo (1992), surge como uma alternativa à pura e simples análise de conteúdo, ou análise de discurso, ainda que não ofereça uma técnica propriamente dita para o tratamento dos dados e sim a sua autocompreensão.

Oferece o que Habermas referiu como *caminho do pensamento*. A hermenêutica, como "explicitação e interpretação do pensamento", importando-se não só com o sentido das expressões usadas, mas também com a "compreensão simbólica da realidade a ser penetrada", ou seja, o conceito de hermenêutica foi tomado como sendo ela "a busca de compreensão de sentido que se dá na comunicação entre os homens". A dialética, por seu turno, enquanto conceito historicamente construído resgata a "força transcendental" da razão humana, a qual, ao mesmo tempo que consegue compreender, esclarecer e reunir, também contesta e dissocia, tomando a estrutura do significado presente da linguagem como apenas um fator da totalidade do mundo real. "Enquanto a hermenêutica penetra no seu tempo e através da compreensão procura atingir o seu sentido do texto, a crítica dialética se dirige contra seu tempo. Ela enfatiza a diferença, o contraste, o dissenso e a ruptura de sentido. A hermenêutica destaca a mediação, o acordo e a unidade de sentido."

O método hermenêutico-dialética, portanto, não substitui as técnicas de análise de conteúdo, mas utiliza-as. Trata-se de um enriquecimento da técnica no sentido de não se incorrer à exagerada fixação ao formalismo e relegar a um segundo plano o conteúdo sob análise, detendo-se na "habilidade de manipulação de instrumentos técnicos, à moda positivista e caudatária das abordagens quantitativas." Ou seja, foi aproveitada a técnica de análise de conteúdo, submetendo-as a uma superação dialética através do caminho várias vezes percorrido, em ambos os sentidos, entre a elaboração teórica e a realidade empírica.

#### 5.4.2 Procedimentos

A partir do instrumento produzido com as entrevistas, denominado de Base de Dados Primários, foram feitas repetidas leituras de seu conteúdo,

identificando-se as manifestações latentes em confronto com a teoria levantada.

A partir daí procedeu-se na classificação das variáveis contidas na entrevista, reunindo-se as manifestações de todos os atores sobre cada uma delas. Esse material, ou seja, essa classificação segundo cada variável definida nas entrevistas, serviu de base para a seleção dos temas relevantes manifestados. Essa relevância foi definida a partir da sua correlação com a teoria levantada.

Selecionados os temas relevantes, foi feita uma inflexão final dos dados empíricos diante do marco teórico, numa tentativa de manter sempre permanente o movimento que *"se eleva do empírico para o teórico e vice-versa, que dança entre o concreto e o abstrato, entre o particular e o geral"*, no que consiste o movimento dialético visando o concreto pensado, como ensina Minayo (1992, p.236).

## 6. OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

### **6.1 A Emergência dos COREDEs**

Nos idos de 1990, circulava nos meios acadêmicos do Estado do Rio Grande do Sul a idéia de criação de fóruns para discussão das questões regionais relacionadas com o desenvolvimento sócioeconômico de forma articulada com a Administração Pública estadual.

Com a posse do Governador do Estado Alceu de Deus Collares, a 15 de março de 1991, a idéia passou da esfera da discussão localizada para um movimento no seio das instituições de ensino superior, a partir da Universidade Federal de Santa Maria. E, ainda em 1990, mas principalmente a partir do ano seguinte, no Governo Collares, o movimento ganhou força com a realização de seminários informativos em alguns municípios-pólo do Estado e o engajamento decisivo das demais universidades gaúchas, principalmente em Ijuí, Passo Fundo, Caxias do Sul, além de Pelotas e Santa Cruz do Sul, que passaram a centralizar as discussões a respeito dos encaminhamentos em torno do processo de constituição dos Conselhos.

Naquela oportunidade, ainda não estava bem claro quem ficaria com a Presidência do Conselho ou quem seriam os agentes sociais da região que participariam do mesmo, ainda que houvesse, por parte do Governo, uma proposta de entidades que deveriam compor o órgão. Nada estava bem definido até o final do primeiro trimestre de 1991.

Embora outros segmentos da sociedade participassem da organização dos COREDEs, tais como as Câmaras Municipais e os Municípios, por meio de suas associações, foram as universidades que desempenharam o papel determinante, mediante a realização das assembléias e discussões do tema com as lideranças locais em todos os municípios do Estado.

Como observa Bandeira (1999), na organização dos COREDEs, tanto por parte do Governo, quanto por parte das lideranças responsáveis pela condução e execução dos trabalhos, houve a preocupação de respeitar a autonomia das comunidades locais quanto à decisão em participar de um ou de outro COREDE. Bandeira subdivide em três etapas o processo de formação de cada Conselho: a definição dos representantes dos diferentes segmentos sociais de cada município; a realização de uma assembléia geral, congregando os representantes desses segmentos; e a escolha de um conselho de representantes e de uma diretoria executiva, para conduzir os trabalhos do COREDE pelo período de dois anos.

Incentivados pelo Governo do Estado, efetivaram-se as instalações dos COREDEs a partir de junho de 1991, surgindo, inicialmente, 20 Conselhos, ficando fora da organização, nesse momento, apenas os municípios da região metropolitana. Quase dois anos após a implantação dos primeiros Conselhos, constitui-se o COREDE do Vale do Rio dos Sinos e, apenas no final do ano de 1996, cria-se o último dos 22 COREDEs existentes, o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, ao qual pertencem a Capital e outros municípios da chamada Grande Porto Alegre, últimos a se integrarem a um Conselho Regional.

Há que se destacar a perseverança com que os organizadores dos COREDEs atuaram no início da trajetória dos Conselhos, sem a qual eles não teriam vingado, pois, embora desde 1991 organizados e instalados em praticamente todo o Estado, com exceção da região metropolitana, na prática, a conjuntura desfavorável indicava um caminho desolador. A voz dos COREDEs



não ecoava nem na Assembléia Legislativa, nem no Governo do Estado. Na medida em que os Conselhos buscavam afirmar-se, as propostas que as regiões então decidiam, e indicavam, não eram atendidas pelo Governo.

As dificuldades iniciais enfrentadas pelos COREDEs na prática, portanto, eram de duas espécies:

- a) a primeira relaciona-se com a representatividade dos Conselhos, uma vez que as demandas priorizadas nas bases, para cada região, em geral, não obtinham respostas do Governo e isso dificultava sobremaneira a relação de confiança das lideranças e do próprio Conselho com suas bases; e
- b) a segunda grande dificuldade enfrentada pelos Conselhos foi a relacionada com a sua própria institucionalização. Os Deputados identificados como mais conservadores ou de centro-direita, em geral, não concordavam com a idéia de instalação dos Conselhos. Havia, inclusive, resistência no seio da própria base governista na Assembléia Legislativa, apesar do apoio explícito do Governador à instalação dos Conselhos de Desenvolvimento.

E mesmo depois do reconhecimento formal dos COREDEs, que se deu apenas ao final do Governo Collares, com a Lei 10.283, de 17/10/94, regulamentada pelo Decreto 35.764, de 28/12/94, o não-atendimento às prioridades apontadas pelos Conselhos continua acontecendo até o último ano da gestão do Governo Antônio Britto (que vai de 1º/01/95 a 31/12/98), com a chamada Lei da Consulta Popular, editada em 25/6/98 sob o número 11.179 e regulamentada pelo Decreto 38.610, na mesma data. Segundo essa norma, a população (eleitores, diga-se de passagem) é chamada, a partir do próprio ano de 1998, para indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDEs, alguns dos investimentos a serem realizados pelo Estado em cada região.

Um aspecto altamente positivo dos COREDEs é seu caráter suprapartidário. Provavelmente oriundo de sua origem de forte influência

acadêmica, que teve prevalência sobre a influência dos partidos, prefeitos, deputados e outros atores sociais marcados por algum tipo de viés político-partidário. Essa prevalência decorreu do fato de as instituições de ensino superior terem liderado a formação, a organização e a consolidação dos Conselhos Regionais, não só por disporem das mais modernas fórmulas organizacionais e de planejamento estratégico, respaldadas por fartos referenciais teóricos e experiências de outros lugares do globo, mas também por contarem com certa infra-estrutura e alguns recursos financeiros para a mobilização dos atores, aquisição de material de expediente e enfim, para fazer frente a outras despesas decorrentes do processo.

O fato de terem os Conselhos Regionais se desenvolvido no seio das instituições de ensino superior, com a atuação decisiva de seus líderes e a conseqüente adoção de princípios éticos discutidos amplamente na sua formação, é a razão mais provável de os COREDEs conseguirem o que parecia impossível: manter-se, ao longo do tempo e frente aos mais diversos embates, com seu caráter suprapartidário.

Ao longo do processo histórico de sua formação e auto-afirmação, perceberam-se, muitas vezes, por um lado investidas oportunistas de políticos que, simpatizantes à idéia, queriam ser também *o pai da criança*, buscando sua promoção pessoal junto aos seus eleitores; por outro lado, na composição dos próprios Conselhos, até pelo princípio da universalidade da participação adotado por eles, sempre houve ocupação de postos chaves por parte de políticos, principalmente Prefeitos.

Todavia, não se pode deixar de notar a muito maior simpatia aos COREDEs, enquanto instâncias de organização da sociedade civil, por parte dos partidos de esquerda do que dos de direita. E isto se consolida e comprova-se com a grande importância política e destaque que obtiveram os COREDEs com a alternância do poder no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, reconhecidos

e ouvidos pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo na gestão e legislatura que se iniciaram em janeiro de 1999.

## **6.2 Os Objetivos Institucionais**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, segundo a Lei 10.283, de 17/10/94, e seu regulamento, Decreto 35.764, de 28/12/94, têm por objetivo:

- a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- b) a integração dos recursos e das ações do Governo na região;
- c) a melhoria da qualidade de vida da população;
- d) a distribuição eqüitativa da riqueza produzida;
- e) o estímulo à permanência do homem em sua região; e
- f) a preservação e recuperação do meio ambiente.

O Conselho tem foro jurídico na comarca em que reside seu presidente e sede política em todos os municípios que o integram. Isto permite a municípios diferentes sediar cada uma das reuniões. O funcionamento ocorre por meio da deliberação, em reuniões plenárias realizadas em caráter ordinário ou extraordinário, sobre temas de interesse regional.

Segundo o estabelecido na Lei, os Conselhos Regionais têm as seguintes atribuições:

- a) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;

- b) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- c) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, por meio da valorização da ação política;
- d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, § 8º; da Constituição do Estado;
- e) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e
- f) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Na prática, e segundo seus regulamentos próprios, em consonância com as normas instituidora e reguladora estadual, os Conselhos Regionais exercem um papel extremamente importante, tanto para a região que representam como para o Governo do Estado, desempenhando, principalmente, as seguintes atividades:

- a) colaboração com os órgãos estaduais da área de planejamento, por intermédio de instituições de ensino superior e outras entidades públicas ou privadas, na elaboração e discussão de diagnósticos regionais, visando à preparação do Plano Estadual e dos Planos Regionais de Desenvolvimento e suas respectivas alterações e atualizações;
- b) ajuda na identificação das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços prestados pelo Estado;
- c) fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais;

- d) colaboração na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos;
- e) apoio a reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado perante a Administração Federal; e
- f) engajamento na mobilização da comunidade local em torno de campanhas de interesse público desencadeadas pelo Governo.

### **6.3 Cooperação com a Administração Estadual**

Além das atividades já mencionadas, como elementos importantes para a estratégia de ação do Governo, os Conselhos Regionais têm cooperado com o Sistema Estadual de Planejamento mediante:

- a) participação nas reuniões preparatórias para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Plurianual de investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Estadual;
- b) participação em reuniões com representantes das áreas de planejamento dos diversos órgãos estaduais para colaborar na definição de suas prioridades regionais, permitindo uma melhor sintonia de seus planos de atuação com as reais necessidades das comunidades; e
- c) engajamento em programas voltados para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, através de reuniões regionais de avaliação dos serviços prestados pelos diferentes órgãos estaduais na região.

#### **6.4 Composição dos Conselhos Regionais**

Os mais diversos setores sociais podem participar e compor os Conselhos, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes:

- a) Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho;
- b) Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região;
- c) representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;
- d) representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei, como membros da sociedade civil organizada, identificada;
- e) empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços;
- f) empresários e trabalhadores rurais;
- g) cooperativas e associações de produtores;
- h) Conselhos de Desenvolvimento municipais;
- i) movimentos ecológicos; e
- j) movimentos comunitários.

#### **6.5 A estrutura dos Conselhos Regionais**

A estrutura dos Conselhos é composta pelos seguintes órgãos:

- 1) Assembléia Geral Regional;
- 2) Conselho de Representantes;

- 3) Comissões Setoriais; e
- 4) Fórum dos COREDES.

#### *6.5.1 Assembléia Geral Regional*

Para formação da Assembléia Geral Regional faz-se a divulgação e o chamamento da comunidade nos meios de comunicação locais. É feita a convocação de todos os segmentos sociais organizados em nível municipal, para a realização de reuniões de escolha de delegados.

Os participantes dessas Assembléias são os delegados eleitos por segmento social em seus fóruns municipais.

Como órgão máximo de deliberação do Conselho, a Assembléia Geral Regional tem as seguintes competências:

- a) definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros efetivos e suplentes a cada dois anos;
- b) eleger a Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;
- c) aprovar e alterar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento;
- d) apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes;
- e) apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com vistas a subsidiar a elaboração dos projetos das leis do plano plurianual de investimentos, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais; e

- f) deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

### *6.5.2 Conselho de Representantes*

Na Assembléia Geral, os delegados de todos os municípios se reúnem, por segmento social, a fim de eleger seu representante. Os eleitos nesta etapa assumem uma função de caráter regional para o segmento pelo qual foi eleito, tal como o segmento dos Prefeitos, dos empresários, trabalhadores rurais, e assim por diante. Após eleito, esse representante passa a expressar a opinião de um dos segmentos organizados por região, e não mais de seu município.

A participação do Conselho de Representantes é aberta na expectativa de engajamento de todos os representantes de segmentos sociais eleitos na Assembléia Geral, sendo asseguradas a participação dos diversos setores, a paridade entre empregadores e trabalhadores e a expressão de todos os municípios por meio de canais adequados.

Como órgão executivo e deliberativo de primeira instância do Conselho Regional de Desenvolvimento, o Conselho de Representantes tem as seguintes competências previstas em lei:

- a) formular diretrizes para o desenvolvimento regional a serem submetidas à Assembléia Geral Regional;
- b) promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
- c) promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos dos Governos Estadual e Federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
- d) elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento; e



- e) formular as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual, com o objetivo de subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais.

### *6.5.3 Comissões Setoriais*

As Comissões Setoriais são formadas por iniciativa do Conselho de Representantes, de forma a expressar a síntese dos interesses regionais.

Dessas Comissões participam, além das pessoas cuja formação ou atuação corresponda à área da Comissão, também representantes de órgãos estaduais e municipais e de outras instituições públicas ou privadas existentes na região.

Como órgãos técnicos do Conselho, as Comissões Setoriais têm as seguintes competências:

- a) assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões;
- b) estudar e dimensionar os problemas regionais;
- c) elaborar programas e projetos regionais; e
- d) indicar os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes.

### *6.5.4 O Fórum dos COREDES*

Os 22 Conselhos Regionais congregam-se organicamente por meio do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, ou

simplesmente Fórum dos COREDES, que representa, por delegação, em todas as instâncias, os Conselhos Regionais, em tratativas de diversos níveis com o Governo do Estado e outros órgãos, além de organizar a agenda e as reuniões do conjunto dos conselhos. Esse fórum tem uma Diretoria Executiva, eleita pelos Presidentes dos 22 Conselhos.

## 6.6 Mapa de Localização

No mapa abaixo estão localizadas as 22 regiões de abrangência de cada um dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



## 7. A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS

Neste capítulo, faz-se a análise e interpretação dos dados coletados junto aos atores sociais, representantes dos COREDEs. Ele está subdividido em três tópicos: O Contexto da Publicidade das Contas Públicas, as Convicções dos Atores sociais e as Expectativas dos Atores Sociais, os quais foram categorizados em consonância com a elaboração teórica e a partir das entrevistas realizadas.

Ou seja, a análise da visão dos atores sociais quanto ao papel da publicidade no processo de prestação de contas se dá, no primeiro tópico, em categorias organizadas de acordo com temas do inventário teórico e que se destacaram com maior reincidência na manifestação preliminar<sup>7</sup> dos respondentes. E nos dois tópicos seguintes, a análise se pauta nos indicadores atribuídos a cada uma das dimensões da pesquisa.

### **7.1 O Contexto da Publicidade das Contas Públicas**

Na visão geral dos atores sociais em relação ao contexto em que se insere a questão da publicidade das contas relativas à execução orçamentária como instrumento de prestação de contas, destacam-se relevantes temas que, por um

---

<sup>7</sup> No primeiro quesito da entrevista pede-se uma análise conjuntural do tema, levando em conta a democracia, a cidadania e a relação público/privado, conforme Anexo II - Instrumento de Coleta de Dados - Entrevista.

lado, revelam-se como aspectos indispensáveis para a análise conjuntural do tema geral e, por outro, concepções igualmente de importância capital para avaliação das próprias convicções e expectativas do público-alvo da pesquisa, a partir do inventário teórico levantado.

Dentre esses temas, os mais recorrentes, todos inter-relacionados, que, necessariamente, merecem ser destacados, estão a democracia, a cidadania e a relação público/privado. Faz-se necessário frisar, também, que essas concepções permeiam as manifestações específicas relativas às convicções e expectativas dos atores sociais, mais adiante analisadas.

Face à visão de conjunto, o respeito à individualidade dos respondentes e por se julgar irrelevante no caso, nas citações ilustrativas que permeiam a análise não são identificados seus respectivos autores.

### *7.1.1 A Democracia*

A democracia se manifesta, de modo geral, como um tema contemporâneo, que necessita de aperfeiçoamento, evolução, prática. Ou seja, nas concepções predominantes, a democracia vincula-se a idéia de que a democracia brasileira, que emerge de uma recente ditadura militar, não pode prescindir da participação da cidadania para consolidar-se e evoluir permanentemente.

*“Eu atribuo a fraca participação da sociedade ao próprio desenvolvimento histórico de nossa democracia. É uma democracia que começou há bem pouco tempo e nós, historicamente, na cronologia do tempo,(sic) a nossa democracia é uma democracia-guri, uma democracia jovem demais”.*

A expectativa, diante disto, é de que há um longo caminho a ser percorrido, por se estar saindo de um regime totalitário, que não necessitava prestar contas - e não prestava - à sociedade, inibindo qualquer tentativa de

processo participativo e impedindo a evolução da consciência de cidadania. O povo brasileiro precisa aprender a participar, a ser cidadão, a entender que existe uma outra concepção de Estado, não paternalista.

A essa idéia prende-se também, a idéia da evolução, da gradualidade, a passagem de uma condição de passividade ante um regime autoritário para a de cidadania ativa, num regime de maiores liberdades. É senso comum, no conjunto dos atores sociais, que essa transformação não ocorre de forma abrupta, mas num processo evolutivo em que a participação voluntária deve ser provocada. *“Nós estamos avançando no processo democrático”*.

A democracia não é *“um mar de rosas”*, o processo de construção da democracia e o próprio convívio democrático são trabalhosos, são condições almeçadas pela sociedade, mas que requerem a participação responsável. *“Mas acho que hoje há um avanço nesse aspecto da responsabilidade... como é que eu vou chamar... da responsabilidade social”*.

*“Na época da ditadura, brigávamos por democracia, mas a gente não sabia que a democracia dá tanto trabalho ... mas é um trabalho altamente recompensador”*.

Uma concepção unânime dos atores sociais é a que associa à democracia representativa - necessária, para se viver uma democracia institucionalizada - mecanismos de democracia direta. E nesse sentido, há um certo consenso de que a democracia é tão mais evoluída, tão mais legítima, tão mais democrática, quanto maior for o nível de participação. Participação, no sentido crítico e não apenas aclamativo. Há uma ponta de desencanto com certos movimentos de massa, que têm muito de manipulação e pouco de participação. É necessário que o público seja o sujeito da opinião pública e não o seu objeto. É necessário que a participação seja instigada e não produzida pelas instituições. *“No caso específico dos COREDEs, na efetiva participação da sociedade, eu vejo democracia. Agora, só a experiência me diz que a sociedade em si também não está interessada em participar”*.

Ou seja, no conceito de democracia supõe-se que uma democracia deve ser, necessariamente, representativa para vigorar, mas a ela devem-se conjugar princípios e mecanismos da democracia direta, o que irá determinar seu grau de evolução, de aperfeiçoamento. Nesse contexto, a participação interativa, crítica e voluntária é o elemento determinante do desenvolvimento da democracia.

Um dos fatores fundamentais do processo de qualificação da democracia é o resgate da credibilidade mediante a transparência na administração da coisa pública. *“O fundamental de um processo de integrar as pessoas na democracia participativa é garantir a elas a informação”*.

Nesse sentido, a democracia deve integrar toda a ação governamental, vinculada com a cidadania, transformando-se em verbo que deve permear todo o processo orçamentário, conduzido pelo Governo *“com disposição de democratizar as informações e de democratizar o poder de decisão”*.

Está presente na concepção geral a idéia de se aperfeiçoar a democracia também no sentido da valorização das proporcionalidades, o que se constitui em conceito ainda pouco trabalhado, exatamente por ser um pouco mais sofisticado que o conceito de maiorias e minorias. Trata-se de conceito em elaboração no seio do processo participativo.

*“Num primeiro momento não havia nenhuma regra para se tirar o Delegado e o Conselheiro, então eles descobriram que mais democrático que maioria e minoria é ter proporcionalidades para as maiorias e proporcionalidades para as minorias. Essas coisas não se descobre em gabinete, só se descobre ouvindo as pessoas”*.

### 7.1.2 A Cidadania

A cidadania, ainda que muito presente, consiste em conceito ainda em construção, representando algo que deve ser consolidado, como garantia de

aperfeiçoamento da democracia e das relações sociais em geral. *“O que é cidadania? É um conceito que nós ainda estamos abrindo (...) Acho que já estamos num estágio importante e que cada setor venha (sic) contribuindo para aumentar esse conceito”*.

Cidadania é algo construído com base na participação cada vez mais ativa da sociedade na sua relação com o poder público, o que supõe algo ainda em emergência na realidade brasileira frente à *democracia-guri* em que se insere. Trata-se de questão cultural. *“A participação do cidadão está na cultura. E isso é viável de se modificar? Eu creio que é. E eu quero crer que um dos fóruns adequados está nos COREDEs”*.

Na relação do cidadão com a Administração Pública deve haver responsabilidade e confiança mútuas, cada um exercendo seus direitos e deveres. Por um lado, necessita-se da abertura da *“caixa preta”*, que o poder público abra as contas para a sociedade, e por outro, que a sociedade faça a sua parte, por meio da participação voluntária na construção de um processo participativo de planejamento e controle da gestão pública. E nesse sentido, o Governo tem o direito de cobrar o suporte financeiro às despesas públicas e a sociedade civil, o de apontar suas demandas, definir suas prioridades e indicar a destinação das verbas orçamentárias. E na medida que essa relação evolui, o dever de dar publicidade às contas públicas transforma-se em direito da Administração de requerer a participação da cidadania e, por seu lado, o direito de acesso às informações sobre as contas públicas transforma-se em dever da cidadania de participar da administração dessas contas. *“É preciso despertar na sociedade essa consciência de que somos cidadãos, que temos direitos, mas também temos deveres”*.

Se, por um lado, é bom e necessário o despertar da *“consciência cidadã”*, por outro, parece não ter havido interesse dos governantes, tradicionalmente paternalistas, que têm procurado *“abafar”* a participação e a evolução dessa consciência. Consciência cidadã significa que as pessoas devem entender o que



vem a ser cidadão e, mais que isso, exercer de modo permanente o seu papel como tal. Todavia, parece que no Estado do Rio Grande do Sul observa-se um avanço importante dessa consciência, se comparada sua realidade política com a nacional. *“No Rio Grande do Sul já estamos avançando muito em chamar a sociedade para, de forma cidadã, construir propostas, opinar sobre o destino dos recursos públicos. Acho que o caminho é esse”*.

### 7.1.3 A Relação Público/Privado

A distinção Estado/sociedade civil ainda está muito presente no senso crítico dos atores sociais, estabelecendo-se aí uma concepção de que o poder público é *O Poder*, que se deve sobrepor às demais estruturas de poder da sociedade, numa relação de superioridade do poder político da esfera pública institucional sobre o poder político da esfera pública do público, como decorrência da raiz paternalista e autoritária brasileira. Todavia, há alta reincidência de expectativa no sentido de uma emergência explícita de uma correlação mais favorável à sociedade por meio do processo participatório.

Na concepção geral, a relação público/privado assume um novo perfil a partir da transparência das contas relativas à execução do orçamento. É a partir dela que se estabelece uma relação política cada vez mais democrática e um despertar da consciência da cidadania para a importância das instâncias críticas da sociedade, nos espaços públicos não estatais. *“Nada melhor do que se abrir o livro, como se diz. Abrir o livro de tudo o que se passa. Abrir o livro de tudo o que se passa no âmbito daqueles que nós colocamos lá para serem os administradores de tudo” ...*

O conteúdo da *caixa preta* não é ignorado apenas pela sociedade civil, mas pela maioria dos que compõem a sociedade política. Tal é o hermetismo, a complexidade e o tecnicismo das contas públicas, que até mesmo Vereadores, Secretários, Deputados e outros não dominam como deveriam a realidade

objetiva expressa nas contas governamentais. Isto é senso comum entre os atores sociais. *“Dentro dos setores do Estado eles não têm essa clareza ... constatei que poucos eram os Secretários Municipais que tinham domínio do orçamento”.*

A esse fato, relaciona-se a burocracia como causa e como instrumento da (i)rrracionalidade.

*“Eu me lembro, quando Deputado Federal, a participação do Legislativo era digna de filmagem de tão irracional. As montanhas de papel que se produziam e eram levadas aos Gabinetes dos Deputados tinham que ser levadas de carrinho, daqueles carrinhos de transportar volumes grandes, tal era o volume, inúteis. A maioria dos Gabinetes sequer desfardavam, isto é, nem cortavam aquelas cintas que vinham amarrando os fardos”.*

Também a insuficiência de dados quantitativos surge como elemento inibidor do interesse da própria sociedade política.

*“Eu acho que não há transparência nem interna, no próprio sistema. Nem o próprio sistema consegue saber o que foi e o que não foi executado em termos de processo, a não ser apenas financeiramente. Perdeu-se completamente a base física, seja do trabalho, seja do investimento, obra, fase, quilômetros... Isto vale para todo o conjunto, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas ... todo o conjunto ... quem fiscaliza, ele vai ver se está fechando, se está legal”.*

Este fenômeno, como unânime convicção, é incompatível com democracia e cidadania, que deve emergir da esfera pública não estatal, mediante a participação, do avanço político das estruturas de poder da sociedade civil organizada.

Em que pese não estar presente o pressuposto da desonestidade por parte dos atores sociais em relação à Administração Pública e esse aspecto moral não surgir como inibidor, mas como estimulador da participação (*“não podemos partir da tese de que o desencanto da população com a política se deve à corrupção de alguns políticos, ao princípio de que todos os políticos são desonestos ... o povo sabe que existem políticos honestos e por isso está participando cada vez mais ...”*), evidencia-se, como senso comum, que a falta de participação e o “encastelamento” da

sociedade política são fatores determinantes para a má aplicação dos recursos públicos e para as manipulações tendentes à satisfação de interesses particulares ou de grupos em detrimento das necessidades efetivamente públicas.

*“(...) aqui já está com a pista pronta, faltando apenas o acabamento, se gastaria (sic) um milhão de reais e lá, 5,5 milhões de valor inicial ... e não faz diferença, do ponto de vista das necessidades, que fosse feito o aeroporto aqui ou lá ... então, apenas um prefeito tem mais força política que todos os outros da região ...”<sup>8</sup>*

A insuficiência do aparato formal de controle da execução orçamentária está muito presente, mesmo que isso não represente insuficiência de credibilidade das instituições. Ao contrário, existe forte credibilidade por parte dos atores sociais em relação aos órgãos de controle e, de modo particular, aos seus técnicos. Essa aparente contradição se explica, por um lado, pela insuficiência de participação popular, de exercício de cidadania, na tarefa de controlar, e por outro, pela estrutura burocrática arcaica com que se configuram os sistemas institucionais de controle interno e externo, que não atendem às necessidades do controle social quanto ao mérito e oportunidade das contas públicas.

*“(...) quando se trata de números ... ninguém tem habilidade com números. Quem entende disso são os técnicos, é o pessoal do Tribunal de Contas, os quais têm a credibilidade da população para isso ..., ... nós reconhecemos o bom trabalho realizado pela CAGE, mas por que os COREDEs não podem participar disso? Quem sabe, se a gente reunisse nossos dados ...”*

Ao caráter formal e meramente autorizativo do Orçamento Público se atribui a falta de objetividade nas prestações de contas do Governo, que deveria

---

<sup>8</sup> Trecho da análise de um entrevistado, segundo a qual, devido às distorções na representatividade parlamentar em termos regionais, o erário foi prejudicado pela construção de um aeroporto numa região, quando poderia tê-lo construído em outra a um custo menor.

contar com um orçamento-programa consistente, que se constitui, esse sim, num instrumento de planejamento e controle. Esta é uma convicção amplamente predominante.

Aliado a isso, o fenômeno inflacionário surge como um elemento importante. Com a redução da inflação, os números ficam mais inteligíveis e possibilitam algum grau de análise, a despeito da atual configuração da peça orçamentária. Se a redução da inflação, por si só, evidentemente não resolve o problema, por outro lado, viabiliza a implementação do orçamento-programa.

*“O caráter já histórico de serem (os orçamentos públicos) peças meramente autorizativas e não orçamento-programa (sic) mesmo, acabam fazendo com que as projeções de um programa partidário ou de um plano quadrienal tenham pouco a ver com a realidade ... as prioridades são mudadas ao longo do exercício ... o que era prioritário no início passa a não ser mais ... aí, o Governo usa a imprensa para fazer valer novas prioridades ... às vezes nem se trata de competência da esfera estadual e o Governo alardeia realizações que, na verdade, foram financiadas por recursos federais”.*

Um dos conceitos mais relevantes levantados é o da regionalização da prestação de contas. Evidentemente, ele se relaciona com a elaboração do orçamento, que deve revestir-se do caráter de efetivo instrumento de planejamento e controle, construído segundo as demandas sociais. Com esse perfil, a prestação de contas do Governo para a sociedade deve ocorrer, regionalmente, de forma participativa. Esta é, não só uma concepção unânime, como também uma convicção e uma expectativa explícita em todos os respondentes da pesquisa. É necessário que o poder público *desça* até o público, para que este, organizado em suas estruturas sociais, tenha a possibilidade de fazer *subir*, por meio do controle da ação governamental, o exercício do seu poder político particularístico, mas articulado e organizado em suas várias instâncias.

Isso só é possível mediante a participação direta, a partir da organização dos espaços públicos não estatais, locais, onde o povo está. Nisso está implícito o reconhecimento das instituições do organismo público, como Assembléia Legislativa, Ministério Público, etc., não só como instâncias importantes, mas como indispensáveis.

*“Se eu quero democratizar, não posso criar esferas estanques ... as pessoas têm um profundo discernimento para decidir e isso não é incompatível com a figura do técnico, do especialista. Mas para as pessoas poderem decidir bem, elas têm que ter a informação ... e as pessoas vão descobrindo que o pequeno problema de frente de sua casa, o esgoto de sua moradia, se integra a um processo da bacia hidrográfica, de sistema viário ... e isso as pessoas descobrem rapidamente a partir do momento que elas têm a informação sobre todo o conjunto, sobre o plano diretor, sobre os problemas que não são só seus, mas da coletividade.*

*(...) a discussão neste COREDE aqui está vivendo um momento muito rico, muito bonito, começa a haver uma discussão mais integrada e articulada entre os municípios da região. A participação da sociedade da região no COREDE se dá num todo e é na discussão que a gente vai descobrindo as coisas e vai montando também as coisas.*

*(...) pois acho que os COREDEs são muito mais do povo que os próprios Deputados, nós temos mais de 300 mil habitantes aqui na região e um Deputado. Como é que esse Deputado, por mais boa vontade que ele tenha... ele vai proporcionar essa transparência de que a região necessita?”*

## **7.2 As Convicções dos Atores Sociais**

Especificamente em relação ao modelo de prestação de contas e sua publicidade, tal como vem sendo vivenciado pelos atores sociais, suas convicções quanto às variáveis clareza, efetividade, acessibilidade e inteligibilidade revelam-se como segue:

### *7.2.1 Clareza*

O princípio da clareza, que deveria nortear a prestação de contas do Governo à sociedade está ausente do processo, inexistindo informações suficientes e necessárias à avaliação da execução orçamentária, principalmente no tocante às metas físicas projetadas e realizadas pela Administração Pública. “*O povo quer saber o que foi feito ..., onde foi feito ..., quanto custou*”.

A questão da linguagem, eminentemente técnica também é fator preponderante. Ela oculta, na verdade, *algo maior*. Ou seja, a linguagem constitui-se num dos códigos da *caixa preta*, inviabilizando a visão concreta da realidade que deveria evidenciar, até mesmo para os representantes legislativos.

A análise da relação custo/benefício dos gastos públicos, além de não ser informada no processo de prestação de contas, também fica inviabilizada posteriormente, exatamente pela insuficiência de dados que, conquanto existam, são fragmentados e construídos sem consonância com as necessidades do controle social.

A falta de objetividade no processo de prestação de contas é algo que dificulta a compreensão e a atuação até mesmo da área técnica interna do Governo.

A falta de clareza nas contas governamentais repercute na natureza da avaliação do controle realizado pelo Tribunal de Contas, que se detém predominantemente nos aspectos da legalidade, probidade administrativa, enfim, naquilo que tem caracterizado sua atuação como sendo exclusivamente policial.

### 7.2.2 Efetividade

Está muito presente na análise da efetividade da prestação de contas a necessidade de se distinguir os modelos de democracia representativa e democracia participativa, pois essa avaliação leva em conta *por que, como e, principalmente, para quem* se elabora o processo de prestação de contas.

Se considerada a democracia participativa, não há efetividade na prestação de contas. Primeiro, não há eficiência, nem eficácia na publicidade das contas à sociedade. Quando tal publicidade ocorre, assume uma natureza manipuladora, para uma opinião pública meramente aclamativa.

Se considerada a democracia representativa, modelo em que se insere o objeto de análise, existe eficiência e eficácia do ponto de vista formal, mas, do ponto de vista prático, existe muito pouca eficiência e quase nenhuma eficácia. Ou seja, o Governo cumpre as regras formais do jogo, o instituto legal, mas os Deputados, representantes do povo e destinatários da prestação de contas, pouco analisam e muito menos avaliam as contas governamentais.

Uma condição a ser observada na avaliação da efetividade da prestação de contas, é sua relação de dependência com o orçamento. Essa relação de dependência pressupõe a necessidade de um orçamento-programa consistente, o que não ocorre na atualidade. A lei de orçamento tem-se destinado apenas a atender aspectos legais, desvinculada, na prática, dos programas de Governo e das demandas sociais, que deveriam ser harmonizados no planejamento governamental para cada período administrativo, em consonância com os planos plurianuais de investimentos e com as respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

No sistema representativo, a prestação de contas do Governo será tão menos efetiva, mesmo dentro do próprio sistema circunscrito da sociedade política, quanto maior for a representatividade do partido do Governo dentro do Poder Legislativo, em que o orçamento serve mais como *moeda de troca* e de dominação do que como instrumento de planejamento e de controle. Por

conseqüência direta disso, a publicidade que se faz da execução orçamentária constitui-se apenas em instrumento de *marketing* do poder dominante.

### 7.2.3 Acessibilidade

A questão cultural está presente em quase todos os aspectos da análise da publicidade das contas públicas e, de modo particular, quando se analisa a acessibilidade do público às contas e ao processo de prestação de contas do Governo. Do ponto de vista prático, as informações acerca das contas públicas não são acessíveis à grande maioria da população. Por um lado, o Governo não facilita esse acesso; por outro, a população não procura, muito menos exige, acessibilidade às informações.

Diante de uma cidadania passiva, fraca, as informações sobre as contas públicas *ficam à disposição* da sociedade, para qualquer cidadão delas tomar conhecimento. Na prática, as "*instituições se encastelam e se autoprotegem em seu castelo*" por meio de uma legislação destinada a atender as necessidades da dominação e da "*legitimação do processo*".

O hermetismo das informações, com seus jargões técnicos e seus relatórios "*complicados*", constitui-se em elemento inibidor da procura de informações por parte da população.

Dois aspectos inter-relacionados que dificultam sobremaneira o acesso da população às informações são, por um lado, o local em que fica o conjunto das contas *à disposição* dos cidadãos, pois na prática, a grande maioria da população tem dificuldades de toda ordem para penetrar nos prédios públicos, localizados na Capital do Estado. Por outro lado, o Diário Oficial, em que são publicados os resumos das contas, na sua linguagem tecnicista, chega a um número reduzido de cidadãos, praticamente apenas aos cidadãos funcionários públicos, ou a alguns desses.



Observa-se uma conjugação de fatores inibidores da acessibilidade da população às informações, que, isoladamente já seriam suficientes para dificultar tal acesso. Ou seja, a questão cultural, a cidadania fraca, o tecnicismo ou a divulgação em locais inadequados, cada um, por si só, representa fator de inacessibilidade à cidadania. E não se tem observado esforços dos governantes no sentido de se mudar isso.

#### *7.2.4 Inteligibilidade*

Entender as contas públicas, tal como se têm apresentado, não é tarefa para o conjunto da cidadania, mas para um seleto grupo de técnicos, que as interpretam a serviço da esfera pública política, aí compreendidos o próprio Governo, o Poder Legislativo, os órgãos institucionais de controle, além de setores específicos, tais como empreiteiros de obras públicas e imprensa em geral, que podem contar com eventuais assessorias técnicas.

Constitui-se em senso comum o caráter tecnicista com que se configuram os processos de prestação de contas governamentais e que esse caráter, esse modo de prestar contas, tem, basicamente, duas causas gerais: o destinatário das contas não é a sociedade civil, mas a representação legislativa; e o modelo é arcaico, foi construído há mais de três décadas, sem a participação da que deveria ser a principal parte interessada - a cidadania.

A generalizada crença de que ninguém entende as contas públicas, nem o próprio Governo, nem os próprios representantes do povo - Os Deputados (e isso vale também para as esferas federal e municipal, porque o "*modelito*" é o mesmo) -, geralmente busca sua razão de ser no fato de que elas apenas existem para atender a uma exigência legal, de um modelo burocrático.

O distanciamento entre o poder público e o povo, o perfil sociocultural desfavorável da sociedade e, conseqüentemente, da fraca cidadania e o sistema

de democracia representativa constituem-se no tripé de sustentação da generalizada convicção de que contas públicas é coisa para técnicos, não para leigos.

O cidadão brasileiro, no âmbito da *Democracia-Guri*, ainda não conquistou seu espaço de participação da gestão pública, da qual ainda muito pouco entende. Não entendendo a elaboração do orçamento, não pode entender as contas decorrentes de sua execução. O sentimento geral é de que “isto está mudando e de que a sociedade vai começar a exigir prestação de contas claras, inteligíveis e objetivas”.

### **7.3 As Expectativas dos Atores Sociais**

No tocante a um modelo de prestação de contas idealizado pelos atores sociais, que atenda aos anseios da sociedade civil, tenha sustentabilidade, seja possível de ser implantado e implementado no Estado, suas expectativas quanto a meios e formas como deveria se configurar o sistema, a frequência com que deve ocorrer a publicidade e se deve haver legislação reguladora do processo, as expectativas manifestadas revelam-se como descrito a seguir.

#### *7.3.1 Meios*

A mais recorrente expectativa é de que o melhor e mais efetivo meio de prestação de contas é o da exposição direta das contas por meio de seminários, assembleias, enfim, no encontro direto e interativo com o cidadão. A necessidade de participação da cidadania constitui-se senso comum dentre os atores sociais (que demonstram otimismo quanto ao fortalecimento da cidadania sob este aspecto).

Os COREDEs, consubstanciados pela legitimação que vem consolidando no seu processo histórico, com seu caráter suprapartidário, sua composição heterogênea de representação social (são mais de 4.000 instituições envolvidas) e seu nível de organização, que combina elementos da democracia direta e da democracia representativa, pode ser, se não o mais, um dos mais eficientes meios de se viabilizar a publicidade das contas relativas à execução orçamentária.

Participação e regionalização são termos sempre presentes nas concepções dos atores sociais quando o assunto refere-se a meios para a publicidade das contas públicas. Esses termos, geralmente inter-relacionados, pressupõem como destinatário da prestação de contas a existência de uma opinião pública crítica no seio da esfera pública do público, no espaço público não estatal.

Quanto aos tradicionais meios de comunicação (jornal, rádio, televisão, redes de computador, boletins, etc.), o entendimento é de que todos devem ser utilizados subsidiariamente às assembleias, pois cada um oferece alguma vantagem. A via impressa, por exemplo, tem a capacidade de preservação da informação no passar do tempo; o rádio é ainda um dos mais populares veículos de comunicação; a televisão tem sua capacidade inigualável de penetração ("*hoje vive-se o momento da imagem*"); a Internet oferece maior multiplicidade de "recursos ainda não-explorados".

Essa utilização de todos os meios de comunicação tem a seu favor a ampla reincidência do argumento do poder concedente, de onde se infere que o Estado pode requisitar espaços junto às concessionárias e às próprias instituições estatais.

### 7.3.2 Formas

Formas e meios são variáveis interdependentes no processo comunicativo. Escolhe-se o meio segundo a forma como se deseja publicar; a forma, de acordo com o meio de que se dispõe para dar publicidade. Nesse sentido, com uma visão de democracia participativa, a expectativa geral dos atores sociais é a de que, com plenárias regionais, sejam utilizadas todas as formas adequadas a esses meios: gráficos, fotos, desenhos, textos, etc., mas fundamentalmente “*as mais simples possíveis*”.

A linguagem popular é um requisito, o qual deve-se compor de um conjunto de medidas simplificadoras, facilitadoras, para que seja tornada viável a publicidade das contas públicas. Publicidade no sentido exigido pelo exercício do poder político e social, ou seja, de submeter as contas à crítica do público, no espaço público regionalizado. No conjunto dessas medidas, deve ser garantida a presença de técnico do Governo ligado ao tema sob apreciação, tal como agricultura, educação, etc., e de técnico da área fazendária.

A forma de dar publicidade às contas relativas à execução orçamentária depende diretamente da forma como foi elaborado o orçamento. Quanto a isso, há predominância de um “otimismo” no sentido de que os orçamentos comecem a ser, “daqui para frente”, como um instrumento de planejamento, como um orçamento-programa, a ser construído com a participação da cidadania. “*O importante é começar*”, depois se vai aperfeiçoando o processo segundo os problemas e necessidades surgidos no decorrer de sua implementação.

“*A forma que, por enquanto, o povo entende é através da obra realizada*”, então é necessário, primeiro, que o cidadão participe do processo decisório, depois, que ele veja a obra realizada, ou seja, o povo necessita da materialização da execução orçamentária. E, nesse sentido, vai também a necessidade de quantificação dos projetos e das realizações (quilometragem asfaltada, número de salas de aula construídos, alunos matriculados, etc.). “*Só assim o povo pode avaliar*”.

Criatividade é o que não falta ao brasileiro. Esse é o senso comum. Então, havendo “vontade política”, utilizando-se a tecnologia disponível, poderão ser elaboradas histórias em quadrinhos, vinhetas, etc.. É necessário se chamar a atenção e “*despertar o interesse do povo*”.

### 7.3.3 Freqüência

Relativamente a uma comunicação unilateral, não há expectativa consensual quanto à periodicidade da divulgação das contas públicas; entretanto, predomina a sensação, atrelada ao modelo atual de prestação de contas, de que o “ideal” é que se divulguem relatórios mensais, para a concomitância do controle social com a execução do orçamento público, e que houvesse uma prestação de contas anual em assembleias regionais.

“*Mais importante que a freqüência é a continuidade.*” Ou seja, há uma expectativa geral de que o processo de prestação de contas não sofra solução de continuidade nos exercícios futuros. Que não haja “*prestações de contas casuísticas*” para a população, apenas em épocas pré-eleitorais. E, por outro lado, para que se resgate a credibilidade do processo orçamentário e o crescente interesse da cidadania por ele. Aliado a isso deve haver um processo educativo, “*nada impede que o Governo elabore uma cartilha*”, no sentido de instigar a participação e aperfeiçoar permanentemente o processo.

Para garantir a tempestividade, o Governo pode usar de modo permanente, diário, os meios de comunicação de massa. “*Se fosse através do rádio, quinze minutos diários ajuda muito*”. É uma forma efetiva de se tentar manter o cidadão atento, ligado à gestão pública.

A freqüência da publicidade das contas públicas deve estar, antes de tudo, atrelada a um processo participativo de gestão pública, no qual, em datas pré-determinadas, sejam realizadas assembleias populares para que o Governo

preste contas da execução do orçamento anual e discuta com os cidadãos os detalhes da gestão e das políticas públicas, elaboradas no mesmo processo participativo. Há uma expectativa “otimista” bastante recorrente no sentido de que esse processo comece a se desenvolver e a evoluir no Estado.

#### 7.3.4 Legalidade

*‘Uma vez dado ao povo o direito de experimentar, de acompanhar o que é o Governo, o que é a máquina estatal, dificilmente alguém tiraria desse povo essa condição’.* Essa é a expectativa predominante. Não unânime, mas predominante, é a de que não será a lei que virá garantir uma publicidade crítica das contas públicas, de modo participativo, interativo, em que o povo efetivamente julgue as contas relativas à execução orçamentária *“(...) tem aquele fenômeno da lei que pega e da lei que não pega. A lei para pegar tem que ser aquela que a própria comunidade vai legitimar, na prática.”*. Mas é a conquista consciente de espaços da cidadania que garantirá a sustentabilidade desse processo interativo, independentemente da alternância no poder.

Quanto ao aspecto da alternância do poder, a expectativa dos atores sociais ainda é permeada por um certo grau de temor, no sentido de que, um Governo não tão democrático pode desvirtuar o processo participativo, independentemente da existência de leis.

A lei, em vez de garantir o aperfeiçoamento da democracia, pode vir a engessar o processo, dificultando sua evolução, que deve ser construída com a experiência da participação, ainda incipiente na sociedade brasileira e, portanto, carente de consciência crítica, que deve ser desenvolvida pela experiência concreta.

O que deve ser amplamente discutido e aperfeiçoado em matéria de legalidade da publicidade, é a questão da autorização orçamentária para a

realização da despesa com a divulgação de dados e informações por parte do Governo. Há forte preocupação nesse sentido, por falta de maior discussão sobre o tema, pois é possível se realizar despesa com publicidade para prestação de contas sem se incorrer em ilegalidade. Há bons exemplos disso. Basta observar os princípios constitucionais e orçamentários, como impessoalidade, legalidade e probidade administrativa.

## **CONCLUSÃO**

O processo de conhecimento é contínuo e permanente e nele não há consenso, nem mesmo ponto de partida e de chegada. Todavia, a exposição da conclusão deste trabalho, na tentativa de expor sua própria crítica interna, reconhecendo suas limitações, estrutura-se em duas partes, denominadas Ponto de Chegada e Ponto de Partida. Nelas se expõem, respectivamente, ao que se chegou com a articulação entre o referencial teórico do trabalho e a realidade empírica pesquisada e o que se propõe para a continuidade do processo científico e para a reflexão dos atores ou das instituições atualmente envolvidos no processo de prestação de contas do Governo.

### **O Ponto de Chegada**

Na realidade nacional, muito se tem falado em *reforma do Estado*, voltando-se as políticas oficiais à busca de eficiência e eficácia do aparelho estatal, sob a égide do pensamento neoliberal do Estado mínimo, com os programas de reengenharia, de enxugamento, de demissão voluntária, etc.. Todavia, essas políticas ignoram as necessidades da cidadania. Ou seja, por um lado, as políticas públicas priorizam a questão da *gestão gerencial* como "a" solução dos problemas nacionais; e por outro, relegam ao segundo plano problemas cruciais da sociedade, como a questão das desigualdades sociais e a da cidadania, há séculos atrofiada.



O Estado, enquanto organização institucional do poder político deve se articular com as demais estruturas de poder organizadas no seio da sociedade para que haja a necessária aproximação e interação, na busca incessante do bem comum, num processo contínuo de discussão, em que se definam as áreas de interesses e competências. Nesse processo, deve ser garantido e estimulado o direito de participação voluntária do cidadão, como requisito de sustentabilidade da soberania e da democracia.

O sistema de democracia representativa em que se insere o contexto da realidade empírica não pode ser substituído pelo de democracia direta, mas pode ser aperfeiçoado através de mecanismos participatórios, principalmente através de assembleias populares em que se garanta as vontades das maiorias e os direitos das minorias.

Segundo as definições de publicidade trabalhadas por Habermas, observa-se, na realidade do Rio Grande do Sul, que a *publicidade* exigida pelo exercício do poder político e social circunscreve-se a um círculo reduzido de público, integrado por técnicos da área das finanças públicas e por parcelas da sociedade política como um todo.

Nem mesmo a representação parlamentar - que se constitui no objeto institucionalizado da "publicidade" das contas públicas, enquanto instância crítica - exerce plenamente essa função, devido ao tecnicismo de que se reveste o processo e a insuficiência de informações quali-quantitativas, indispensáveis à análise das contas relativas à execução orçamentária.

Por outro lado, em relação à publicidade das contas governamentais difundida de modo demonstrativo e manipulativo, a sociedade em geral, enquanto seu destinatário, constitui-se num público meramente aclamativo.

Nas convicções dos atores sociais, a transparência das contas relativas à execução orçamentária, passa pelo processo de discussão regional, não só da

prestação de contas, mas da elaboração do orçamento-programa, a partir das demandas e prioridades locais. Ou seja, essa convicção traduz-se também numa expectativa de que o papel de opinião pública crítica não seja restrito ao Poder Legislativo, mas estendido à sociedade civil. E para isso, é necessário que as contas públicas sejam gradativamente desvincilhadas de seu tecnicismo e, paralelamente, se desenvolva um processo educativo voltado ao esclarecimento deste público, através de uma linguagem simples, inteligível. Portanto, na visão dos atores sociais pesquisados, não há transparência nas contas públicas e para que ela exista, antes deve existir a do próprio orçamento.

### **O Ponto de Partida**

Diante das limitações do presente trabalho, frente à amplitude do tema, a seu referencial teórico e à realidade empírica pesquisada, destacam-se, por um lado, alguns temas que devem ser tratados em outras pesquisas e, por outro lado, algumas reflexões para as instituições atualmente envolvidas no processo de prestação de contas do Governo do Estado.

Três temas que devem ser objetos de pesquisas futuras são os a seguir explicitados:

Frente às impressões colhidas no campo empírico, na verdade, ricas experiências de relações sociais e políticas, em que os temas *democracia* e *cidadania* permaneceram presentes durante todo percurso, a partir da fundamentação teórica levantada, um tema que fica bastante explícito é o do processo de formação e consolidação dos COREDEs, que se constituem numa boa idéia materializada. Um processo permeado por adversidades de todas as espécies, dificuldades de toda ordem, amplas e profundas discussões de natureza política, ideológica e técnica, e que, superando todas as etapas, emerge como uma instância suprapartidária, que incontestavelmente contribui

sobremaneira para a intermediação entre a Administração Pública e a sociedade civil.

Esse processo histórico de formação e consolidação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento constitui-se, sem dúvida, num tema que necessita ser explorado a partir, por exemplo, de entrevista ao conjunto de seus fundadores, da análise documental de atas, jornais, publicações produzidas pelos próprios COREDEs, etc.

Outro tema de relevada importância é o relativo à regionalização das políticas públicas, através da integração dos diversos municípios que compõem cada uma das 22 regiões dos COREDEs. No processo de levantamento dos dados primários, evidenciou-se certo entusiasmo com o processo de integração regional e a ruptura com as sistemáticas disputas locais, entre os municípios. Dentre outros tantos, um exemplo disso, que pode se constituir no objeto de uma pesquisa, é o que ocorre na área do COREDE Hortênsias, em que os municípios passaram a desenvolver de forma integrada projetos na área do turismo.

E, por fim, um tema também bastante instigante, que a presente pesquisa não conseguiu abarcar, é o que se relaciona com o processo participativo que emerge na sociedade sul-rio-grandense, que pode ser demarcado a partir da promulgação na Constituição Federal vigente, quando inicia-se um processo de criação de conselhos representativos dos mais variados segmentos sociais, passando pela formação dos COREDEs e chegando aos processos de implantação do Orçamento Participativo pelo Governo do Estado e do Fórum Democrático de Desenvolvimento, pela Assembléia Legislativa. Em todo esse processo subjaz uma diversidade de fenômenos políticos, tais como a disputa de espaços de poder, que poderia ser o tema central de um futuro trabalho.

Finalmente, como resultantes deste trabalho, propõem-se algumas reflexões ao Fórum dos COREDES, à Assembléia Legislativa, ao Poder Executivo

e à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, enquanto instituições consideradas no âmbito da pesquisa.

Ao Fórum dos COREDES, há que se considerar a expectativa generalizada dos entrevistados no sentido de que suas políticas sejam permeadas pelos princípios adotados até então, isto é, mantendo-se acima dos partidos políticos, respeitadas as respectivas competências, com suas discussões em alto nível político e técnico, contribuindo com o desenvolvimento do processo participativo e com a Administração Pública estadual, por meio do levantamento das demandas regionais, indicando as prioridades e cobrando a realização delas.

À Assembléia Legislativa, que parece reconhecer efetivamente a importância fundamental dos COREDEs para o contexto do desenvolvimento social e econômico do Estado apenas a partir do último ano, sugere-se uma reflexão sobre o papel desse espaço público não-estatal, que representa, não uma esfera de disputa de espaço de representação política, mas, ao contrário, um sistema, um verdadeiro sistema de apoio para as relações da representação legislativa com a sociedade civil.

Ao Poder Executivo e, particularmente, à Secretaria de Coordenação e Planejamento, a partir dos inventários teórico e empírico que compuseram o trabalho, propõem-se a reflexão quanto à necessidade de se aprofundar permanentemente, de todas as formas que forem possíveis, as políticas públicas direcionadas ao aperfeiçoamento da democracia representativa, adicionando a ela os elementos da democracia direta, que busque, incessantemente, os caminhos da democracia participativa.

É por esse caminho que passa a transparência das contas públicas, condição que garante sustentabilidade ao processo participativo. Sem essa transparência, sem a publicidade das contas públicas para a opinião pública crítica localizada nos espaços públicos não-estatais, quaisquer políticas visando ao aperfeiçoamento da democracia serão inócuas, se não apenas demagógicas.

À Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão da Secretaria da Fazenda responsável pela elaboração da prestação de contas do Governo, sugere-se a reflexão que parte do fato de que a ditadura militar acabou há alguns anos e, com ela, se foram alguns paradigmas, como a censura, que norteava todas as ações dos brasileiros, inclusive as profissionais. E ainda que a legislação que norteia o sistema de controle institucional das contas públicas seja arcaica, nada obsta que se busque permanente e incessantemente os caminhos da transparência, da abertura da "caixa preta", que, enfim, se tornem públicas as contas públicas.

Nesse sentido, é o momento de se atingir o *usuário externo* das informações contábeis a que se refere o Conselho Federal de Contabilidade, mediante verdadeira transdução das informações contábeis institucionais para uma linguagem popular, de forma articulada e integrada com as demais instâncias do Poder Executivo, produzindo-se, assim, informações claras, acessíveis, inteligíveis e, portanto, úteis ao controle social.

Este fenômeno, o controle social, emerge na realidade estadual, não como adversário, mas como subsidiário ao sistema de controle interno na tarefa de análise e interpretação das contas governamentais.

A quebra de paradigmas e problemas como a carência de pessoal e de outros recursos devem ser enfrentados com a criatividade, com a determinação e com a competência técnica, sempre presentes no corpo funcional da CAGE.

O Sistema de Controle Interno do Estado, que tem servido de modelo para outros Estados, tem agora o desafio de se constituir em vanguarda também na contribuição dos aparatos técnicos para a socialização das informações.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANDRADE, Teobaldo de. **Administração de Relações Públicas no Governo**. São Paulo: Loyola, 1982.

BAIARDI, Amilcar. **Sociedade e Estado no apoio à Ciência e à Tecnologia: Uma análise histórica**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Serviço Editorial do IPEA, 1999.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O Que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BOBBIO, Norberto. e BOVERO, M.. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1986, 179p..

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 4 ed., São Paulo: Paz e Terra, 1995, 173 p..

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia - Uma defesa das Regras do Jogo**. 6 ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, 171p..

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BREDA, Zulmir Ivânio e FILOMENA, Sérgio Fernando Elsenbruch. Auditoria na Administração Pública. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**. v. 18, n. 57. Porto Alegre: CRCRS, 1989.

- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzir para o português?*. **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, p. 30-50. Rio de Janeiro: FGV, mar-abr, 1990.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**, São Paulo: Papirus, 1990.
- CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão - O nascimento das ONGs**. 2. ed.. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- CARVALHO, Wagner e TOJAL, Flávio. Teoria e Prática da Burocracia Estatal. **Revista de Administração Pública**. v. 31, n. 1. Rio de Janeiro: FGV, Jan-Fev, 1997.
- CATÁLOGO DE TESES. Disponível na Internet, no site [www.fiocruz.br/cict/publica/teses/tes243.htm](http://www.fiocruz.br/cict/publica/teses/tes243.htm), 1991.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.
- CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO – CAGE. Balanços Gerais 1977 a 1996, Porto Alegre: CAGE, 1977-1996.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O Que é Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- DA MATTA, Roberto. **Cidadania: a questão da cidadania num mundo relacional**. In: A casa & a Rua, Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 71-104.
- DEMO, Pedro. **Ciências Sociais e Qualidade**. São Paulo: Almed, 1985.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo - Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 1 ed.. Porto Alegre: Tomo Editorial. 1997, 253 p..

FERREIRA, Aurélio B. H.. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1 ed... Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FILOMENA, Sérgio Fernando Elsenbruch. A Transparência das Contas Públicas, **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, v. 25, n. 85., abr/jun, 1996.

Finanças Públicas On Line. Disponível na Internet, no site ([www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br)). Atualização mensal.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 4 ed. Rio de Janeiro, 1995.

GENRO, Tarso. Estado e Democracia. In: **O Contemporâneo**. Ano II, n 10, mar, 1998.

\_\_\_\_\_ O Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo - A Experiência de Porto Alegre**.

2 ed.. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 1997, p. 9-44.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das Relações Estado-Sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 47, v 120, n. 1, jan-abr, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública (Investigações quanto a uma categoria de sociedade burguesa)**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397 p..

\_\_\_\_\_ **Teoria y Praxis (Estudios de filosofía social)**. Madrid: Tecnos, 1987.



\_\_\_\_\_. Soberania Popular como Procedimento: Um conceito normativo de espaço público. In **Novos Estudos CEBRAP**. . - São Paulo: CEBRAP. n 26, março, 1990, p. 100-113.

HECK, José. **A Liberdade em Kant**. Porto Alegre: Ed. Movimento, 1983.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1988.

LAGEMANN, Eugênio e SOUZA, Nali Jesus de. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1996.

LEI FEDERAL nº 4.320, de 17/03/64.

LEITE, Manoel Marques, Atualização do Texto Constitucional em Matéria de Orçamento e Finanças. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CRCRS. v. 16, n. 47, p. 35-48, jan/mar,1987.

LUCAS, Randolph. **Democracia e Participação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe (Escritos Políticos)**. 2. ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MARS, David. **Poder e Responsabilidade em Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

- MESQUITA, Zilá. O Resgate da Cidadania em Tempos de Globalização. In: **Redes**. v. 3, n. 2, p. 143-154. Santa Cruz do Sul: FATES Editora, 1998.
- MINAYO, Maria Cecília S. **O Desafio do Conhecimento - Pesquisa Qualitativa em Saúde** .5 ed. São Paulo: Hucitec, 1992.
- \_\_\_\_\_. et alii (org.). **Pesquisa Social - Teoria, Método e Criatividade**.6 ed.. Petrópolis - RJ: Vozes, 1996, 270 p..
- NEUMANN, Franz. **Estado Democrático e Estado Autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- NIETZSCHE, Friedrich. **Obras Incompletas (Coleção “Os Pensadores”)**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública - Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. São Paulo: Atlas, 1995.
- POULANTZAS, Nicos. **Estado em Crise**.. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- QUIVY, R e CAMPENHOUDT, L. V.. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**.Lisboa: Gradiva, 1998.
- REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1992.
- ROESCH, **Projetos de Estágio do Curso de Administração - Guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice - (O social e o político na pós-modernidade)**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SELLTIZ, Claire; JAHODA, Marie; DEUTSCH, Morton e COOK, Stuart W..  
**Métodos de Pesquisa em Relações Sociais.** São Paulo: Herder/USP, 1965,  
715 p..

VALÉRIO, Walter Paldes. **Programa de Direito Financeiro e Finanças.** Porto  
Alegre: Sulina, 1995.

VILLA-FORTE, Nabuco. **O Processo Orçamentário em Instituições Públicas de  
Saúde no Estado do Rio de Janeiro: um estudo de caso.** Dissertação de  
Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública, 1991.

YÁZIGI, Eduardo (Organizador). Espaço Paisagem e Cultura. **Espaço Público:  
Usos e Abusos.** São Paulo: Hucitec, 1996, p. 38-53.

## **ANEXOS**

## I. OS PROCESSOS INTERNOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

### 1. MODELOS DE SISTEMAS DE CONTROLE

*Em se tratando de sistemas de controle da execução orçamentária, VALÉRIO (1995, p.175 e 180) destaca a existência de três tipos principais de sistemas de controle:*

*“- o inglês*

*- o francês*

*- o americano*

*O tipo inglês guarda as peculiaridades do parlamentarismo puro, em que o Poder Executivo, representado pelo Gabinete, se entrosa perfeitamente com o Poder Legislativo, em matéria financeira, por intermédio da Câmara dos Comuns exclusivamente.*

*Para isso, os órgãos são o Tesouro, que elabora e orienta a execução e controla o orçamento e o Public Account Committee, Comissão de Contas Públicas, composta de elementos da Câmara e sempre presidida por um deputado da oposição.*

*Entre o Tesouro e a Comissão de Contas Públicas da Câmara dos Comuns a cooperação é a mais estreita.*

*O tipo francês é caracterizado pelos Tribunais de Contas, criados, segundo Marcel Waline, por Napoleão, ou por este reformados, segundo a versão de Aliomar Baleeiro, e que se estendeu por quase toda a Europa continental. É o tipo adotado no Brasil.*

*O tipo americano é uma adaptação do tipo inglês, mas que funciona de modo diverso.*

*Há um órgão, o General Accounting Office (Escritório Geral de Contabilidade), cuja denominação é imprópria, pois tal órgão não realiza a contabilidade central dos Estados Unidos da América do Norte, a qual está afeta ao Tesouro.*

*O General Accounting Office (GAO) é um órgão do Congresso americano, dirigido pelo Controlador Geral dos Estados Unidos, nomeado por um período de 15 anos, inamovível senão por motivo ad causam e cuja função é fazer a tomada de contas de todas as repartições do Governo Federal, inclusive da administração indireta, enviando seus*

*relatórios ao Congresso. A base do trabalho é a mesma da empresa privada, por grupos de auditores altamente treinados e especializados.*

Estas são observações generalistas acerca de sistemas vigentes em outros países, notadamente como de controle externo. Entretanto, há que se analisar, no âmbito nacional, os sistemas de controle interno, que é onde se pretende a localização das atividades de avaliação técnica, ou controle qualitativo da gestão, em virtude da função administrativa do Poder Executivo e das previsões constitucionais e legais vigentes.

## 2. CARÊNCIAS DOS SISTEMAS DE CONTROLE

### 2.1 Auditoria Operacional

*“A auditoria operacional é executada com o objetivo de avaliar a eficiência, ou economia, e a eficácia na utilização de recursos para o cumprimento das metas estabelecidas para a entidade em foco.*

*Na auditoria operacional, o auditor estuda operações, departamentos, atividades, projetos, etc., com o fim de determinar qual o grau de satisfação dos objetivos traçados para estes, assim como se a utilização dos recursos, como o trabalho humano, materiais e serviços foram alocados da maneira mais produtiva possível, tendo em vista um custo compatível com os benefícios almejados” (BREDA, 1989, p.49).*

A partir dessa concepção, apresentada por Sérgio Fernando Elsenbruch Filomena e Zulmir Ivânio Breda em trabalho apresentado na 1ª Jornada Brasileira de Controle Interno no Setor Público, realizada no período de 30 de novembro a 02 de dezembro de 1988, em Porto Alegre, fica evidente a necessidade da prática da atividade auditorial com bastante ênfase num sistema de controle da execução orçamentária em que se priorize a avaliação técnica. Do mesmo modo, verifica-se a necessidade de aprofundamento do estudo das referidas técnicas e o aperfeiçoamento das práticas vigentes.

## 2.2 Análise Qualitativa

No tocante à análise qualitativa, ou técnica, da execução orçamentária, observa-se certa unanimidade no entender de que ela é necessária e a ela deve ser dada atenção especial por parte dos órgãos de controle.

Segundo Valério (1995, p.179), *“os controles legal, funcional e técnico se completam e um somente será eficiente com os outros dois”*.

*“O controle técnico deverá verificar, além da execução dos programas em termos de unidades de trabalhos realizados, os métodos de trabalho, a utilização do equipamento, a execução de obras públicas, bem como a utilização das dotações com economia”*.

Como se pode observar, a palavra-chave deste tópico é *eficiência*, é principalmente com ela que se preocupa a auditoria operacional e o controle qualitativo da execução orçamentária.

Nas palavras de Rezende (1992, p.120) há que se

*“estabelecer a distinção entre dois conceitos de eficiência para avaliação dos programas executados pelo Governo. O primeiro refere-se à verificação do grau em que a alocação setorial dos recursos se ajusta aos objetivos governamentais (eficácia). O segundo diz respeito à apuração da racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas são utilizados (eficiência)”*.

Por seu turno, Filomena (1996, p.51) destaca:

*“A única forma de avaliação da qualidade da utilização dos recursos públicos é a comparação dos montantes orçados com os executados, física e financeiramente. Essa análise, mantida em sua série histórica, capacitaria grandemente os administradores públicos em sua tarefa gerencial, além de prover a sociedade de informações úteis para o acompanhamento das ações governamentais. As demonstrações contábeis já apresentam os aspectos financeiros da gestão, devendo as informações físicas ser agregadas de forma a permitir a avaliação da qualidade da gestão”*

*Decorrente da apresentação dos dados físico-financeiros, a evidenciação de indicadores que correlacionem as grandezas financeiras*

*com as físicas deveria fazer parte das prestações de contas. Os orçamentos já deveriam, também, prever os indicadores com as respectivas magnitudes esperadas.*

*A informação gerada pela apresentação desses dados e indicadores seria muito mais rica e permitiria melhor avaliação da gestão dos recursos públicos, uma vez que permitiria uma visão do grau de eficiência na utilização desses e do grau de eficácia da administração em produzir benefícios para a sociedade, conforme o previsto e requerido por ela própria.*

Finalmente, há que se pôr em relevo afirmação de Piscitelli (1995, p.341), quando se refere à análise de natureza operacional da gestão:

*“Muito ainda se está por fazer em matéria de avaliação propriamente dita, como uma modalidade refinada de controle do desempenho dos órgãos e entidades governamentais, bem como de seus dirigentes, no tocante aos programas de trabalho e ao cumprimento das metas e objetivos da atuação do Poder Público”.*

### 3. ASPECTOS LEGAIS DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### **3.1 Disposições Constitucionais**

Dentre os artigos das Constituições Estadual e Federal, relacionados diretamente com o controle da execução orçamentária, destaque-se,

Na Constituição do Estado:

*“Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária ...*

*Art. 76 - O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada,*



*compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei”.*

#### Na Constituição Federal:

*“Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União;*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

*III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*

*IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

*d 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.*

*d 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.*

*Art. 75 - As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

*Parágrafo único - As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.*

O artigo 70 da Constituição do Estado é praticamente uma cópia do artigo de mesmo número da Constituição Federal, apenas acrescentando os aspectos da moralidade, publicidade, eficiência e eficácia e como objeto da fiscalização em quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado. Os demais

artigos constitucionais, pelas razões já expostas, deixam de ser mencionados aqui, o que não significa o seu desprezo durante o processo de pesquisa.

### **3.2 Legislação Regulamentadora**

Como Legislação Regulamentadora entenda-se toda a legislação anterior às atuais Constituições Federal e Estadual ainda em plena vigência e a vasta gama de preceitos normativos supervenientes, em forma de leis e decretos, que, embora a serem considerados integralmente na pesquisa, por inviável, não são aqui analisados em sua totalidade.

Destaque-se, por oportuno, a vigência da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais do Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que, num futuro próximo, deverá ser substituída pela Lei Complementar prevista no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, onde ficou determinado que ato da espécie disciplinará as questões orçamentárias. Nesse sentido, existe projeto de lei tramitando no Congresso Nacional há, pelo menos, quatro anos.

A referida Lei 4.320/64 determina, por exemplo:

*Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá:*

*I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações;*

*II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;*

*III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviço.*

*Art. 76 - O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*

*Art. 77 - A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.*

Também encontram-se em vigor a maioria dos artigos do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que instituiu a reforma na Administração Federal, aplicável às demais esferas de Governo. Dentre os referidos artigos, destaque-se, por exemplo, o de número 13, onde fica determinado que o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União deve ser exercido pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

## II. INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS - ENTREVISTA

**Preliminar:** Antes de tratar sobre cada um dos aspectos considerados na pesquisa, deseja-se saber qual a posição do entrevistado, de modo breve e genérico, sobre o tema publicidade/transparência das contas públicas, levando em conta a relação público/privado, a democracia e a cidadania.

### **Dimensões e Variáveis:**

A partir dos aspectos teóricos gerais da pesquisa, a entrevista está delimitada em duas dimensões:

- A prestação de contas do Governo tal como se apresenta hoje e o papel da publicidade nesse contexto.
- A publicidade enquanto um instrumento de prestação de contas.

Dentro dessas duas dimensões, serão analisadas as variáveis a seguir:

#### I. Na primeira dimensão:

- Clareza
- Efetividade
- Acessibilidade
- Inteligibilidade

#### II - Na segunda dimensão:

- Meios
- Formas
- Frequência
- Legalidade

### **Orientações:**

Apenas a título de esclarecimentos e visando a uniformidade, observe-se que cada questão constitui-se basicamente no seguinte:

#### **I) Quanto à primeira dimensão (atual modelo de prestação de contas):**

*Clareza* - Os relatórios de prestação de contas do Governo possuem os dados e informações suficientes e necessários para tornar perfeitamente clara a execução orçamentária?

*Efetividade* - Existe prestação de contas para a sociedade? Existe publicidade dessa prestação de contas? A prestação de contas é eficiente e eficaz segundo o fim a que se propõe (*eficiente*, no sentido da *racionalidade* com que é feita e *eficaz*, no que se refere ao *grau* de atingimento de seus objetivos)? A publicidade visa ou é utilizada *efetivamente* voltada à prestação de contas? (em síntese, considerar: *Efetivo = eficiente + eficaz*)

*Acessibilidade* - O conjunto da população tem acesso às informações relativas à execução orçamentária e à prestação de contas tal como ela é concebida hoje? Esse acesso é dificultado ou facilitado? Por quê?

*Inteligibilidade* - Para o povo em geral, são inteligíveis os relatórios publicados pelo Governo? O povo entende a prestação de contas da execução orçamentária? Percebe-se a preocupação do Governo com isso?

#### **II) Quanto à segunda dimensão (tendo em mente as questões *por que*, *para que* e *para quem* torna-se necessário saber *como* deve ocorrer a prestação de contas):**

*Meios* - Que meios poderiam/deveriam ser utilizados para o Governo prestar contas da execução orçamentária (internet, jornais, assembléias, etc.)?

*Formas*: Quais as formas que poderiam/deveriam ser utilizadas para se realizar a prestação de contas (a dos relatórios atuais, através de gráficos, índices, comparativos, quantitativos físicos, etc.)?

*Frequência*: - Com que frequência deve ocorrer a prestação de contas (mensal, trimestral, etc.)?

*Legalidade* - O processo de prestação de contas através da publicidade, deve ser previsto em lei? Em que amplitude? (desde o *apenas ser obrigatório* até o *ser pormenorizadamente regulamentado* quanto a todos os detalhes, tais como formas, meios, etc.)

### **Operacionalidade:**

Pede-se às pessoas-fontes, Presidentes dos COREDEs, que falem sobre cada uma das nove questões acima, levando em conta os seguintes aspectos:

- Discorrer sobre cada item, atentando para cada uma das dimensões separadamente, ou seja, nas primeiras cinco, as impressões referem-se à situação atual e as quatro seguintes, a uma situação ideal, segundo o entrevistado.

- Solicita-se ao entrevistado que procure manifestar, tanto quanto possível, a opinião do Conselho como um todo, segundo suas observações cotidianas ao longo das atividades do órgão.
- O entrevistado deverá estar ciente de que as respostas à entrevista serão utilizadas exclusivamente na pesquisa, como parte da fonte de dados e de que não haverá divulgação das mesmas fora do referido contexto, tampouco de forma individualizada.
- A entrevista será respondida (de forma completa ou parcial), direta e pessoalmente ao entrevistador, na pessoa do próprio pesquisador.

### III. CORRESPONDÊNCIA ENVIADA AO PÚBLICO-ALVO

Porto Alegre, 27 de janeiro de 1999.

Ilmo. Sr.----

MD Presidente do COREDE--

-----

Senhor:

Meu nome é Luiz Paulo Freitas Pinto, aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública, do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde já cumpri todas as etapas que antecedem a pesquisa de campo e realização da dissertação.

Conforme já é do conhecimento do Dr. Dinizar Fermiano Becker, Presidente do Fórum dos COREDES, o tema de minha pesquisa é a publicidade das contas relativas à execução orçamentária do Governo, enquanto instrumento de prestação de contas deste para a sociedade. Tendo em vista a importância dos COREDEs no contexto sócioeconômico e político do Estado, eles foram escolhidos como melhor fonte de dados para a pesquisa. Desta forma, meu projeto de pesquisa, já aprovado pela banca examinadora da Universidade, contempla como pessoas-fontes os Presidentes dos 22 COREDEs, que pretendo entrevistar, o mais breve possível.

Assim sendo, gostaria de agendar com V. S. uma entrevista, que pretendo realizar o mais breve possível, preferencialmente antes do dia 12 de fevereiro.

Para dar uma breve idéia sobre a pesquisa em tela, antes do possível encontro, devo dizer que o tema surgiu a partir de observações empíricas que indicam a falta de transparência das contas relativas à execução orçamentária, num contexto em que o princípio da publicidade parece configurar-se apenas em mera figura de retórica; no momento em que palavras como participação e cidadania estão na agenda de todos os Governos e que se observa um modelo de prestação de contas hermético, no qual a lei estabelece que o Governo preste contas à Assembléia Legislativa; e parece não haver a preocupação com uma prestação de contas efetiva para o conjunto da população, através de uma ampla e clara *publicização* acerca das contas relativas à execução do orçamento.

E para lhe oportunizar uma reflexão prévia, acompanha a presente uma síntese da entrevista, onde constam os aspectos sobre os quais eu gostaria de ouvir suas impressões.

Assim sendo, mantereí contato telefônico para marcar a referida entrevista, que poderá ser em local e horário que melhor se adequar a V. S., embora minha preferência seja pela Capital.

Para quaisquer informações adicionais, ou até mesmo para já marcarmos a entrevista, por favor, ligue para o telefone (051) 246.8772 ou (051) 969.1980.

Certo de sua preciosa contribuição para o trabalho científico supramencionado, que objetiva, acima de tudo, dar sua contribuição, ainda que modesta,

para o processo de consolidação da democracia e de qualificação da participação da sociedade civil na gestão pública, desde já agradeço mui

cordialmente.

*Luiz Paulo Freitas Pinto*

**Mestrando**