

***Accountability* e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania**

Ely Célia Corbari*

Resumo: A busca pela cidadania requer que cada cidadão entenda o seu papel na sociedade, conhecimento este que se adquire através da participação consciente e ativa nessa sociedade. O Estado também tem papel importante na medida em que propicia informações úteis e tempestivas a toda população. Neste sentido, a *accountability* e o controle social têm importância fundamental para a construção da democracia.

Palavras-chave: *Accountability*; Controle Social; Cidadania.

1 Introdução

A sociedade tem se tornado cada vez mais crítica em relação aos serviços e aos produtos disponibilizados pelo poder público. Dois fatores contribuem fortemente para isso: o contato com melhores produtos e serviços ofertados pelo mercado em geral e os anúncios publicitários divulgados pelos meios de comunicação.

Em virtude do fácil acesso e da força de persuasão que possuem com o fim de atrair clientela ou de suscitar uma determinada reação nos telespectadores, os meios de comunicação acabam influenciando a sociedade em sua maneira de compreender a vida, o mundo e a sua própria existência, sobretudo no que se refere às suas motivações, aos seus critérios de escolha e de comportamento.

Esse acesso à informação e a grande pressão para que as organizações busquem mais eficiência, eficácia e efetividade em suas atividades – exigências que se intensificaram a partir da década de 70 – colocaram as administrações públicas sob enorme pressão, de tal forma que a prosperidade ou mesmo a sobrevivência de uma organização depende da sua habilidade em prever mudanças e reagir positivamente a elas.

Buscando acompanhar as transformações ocorridas mundialmente em virtude do desenvolvimento tecnológico e da globalização econômica, o poder público alterou seu modelo estatal de Administração Pública Burocrática para Administração Gerencial. O primeiro enfatiza os procedimentos e tem como foco o controle das atividades; o segundo prioriza a redução de custos e a qualidade dos serviços prestados e o cidadão.

Essa alteração no sistema estatal buscou implementar ações que promovessem a cidadania por meio da participação da sociedade nas ações públicas e da informação que o governo colocava à disposição da sociedade.

* Especialista em Contabilidade e Gestão Estratégica pela UNIOESTE e professora da disciplina de Teoria da Contabilidade e de Contabilidade e Análise de Balanço da UNIBRASIL.

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Com a Constituição de 1988, implementou-se o princípio democrático, o qual se baseia na idéia da representação popular em que algumas pessoas representam o interesse coletivo e tomam as decisões públicas respeitando esse interesse. Nesse sistema, os princípios centrais são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados, cuja ênfase rendeu à Carta Magna o título de “Constituição Cidadã” (OLIVEIRA, 2002).

Historicamente, o controle das ações dos gestores públicos era garantido pelo controle de procedimentos – que se dava através do controle da constitucionalidade das decisões, garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, fiscalização e ação de promotores públicos no controle aos políticos –, pelo controle parlamentar e, em menor proporção, por alguns mecanismos de participação popular ou controle social. Esses controles surgiram em um momento de grande expansão do aparato estatal (período pós-II Guerra Mundial), fazendo com que diversos espaços de ação governamental escapassem do controle social (VALLE, 2002).

Com a Reforma Gerencial, passou-se a pregar a utilização de novas formas de responsabilização dos agentes públicos, através do controle pelos resultados, do controle pela competição administrada e do controle social de políticas públicas, sendo este último considerado o efeito da ação do cidadão participante sobre os serviços públicos, ou seja, da sociedade sobre o estado, o que confere à Democracia caráter mais participativo.

Nesta perspectiva, a sociedade não exerce seu papel apenas no momento do voto, mas passa a legitimar os seus representantes ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder. Assim, a responsabilidade pelas decisões políticas passa a ser dividida com o público-alvo.

No Brasil, um importante elemento esteve ausente da fiscalização e do julgamento dos atos da administração pública durante muitos anos: o cidadão. Entretanto, não há uma receita única e certa para que as organizações públicas propiciem à sociedade a oportunidade da participação desejada.

Este trabalho foi construído com o objetivo de discutir as mudanças ocorridas na administração pública e apresentar uma perspectiva para a construção da cidadania embasada em dois mecanismos primordiais: *accountability* e controle social.

2 Transformações Político-Administrativas Recentes no Brasil

Com o fim do regime militar e o advento da Nova República, floresceu no país uma demanda que aspirava a democracia e o exercício da cidadania, a participação nas decisões e na vida política do país. A sociedade começou a organizar-se em grupos sociais para defender seus direitos, o Legislativo recuperou seus poderes, ressurgiram os sindicatos, multiplicaram-se os partidos políticos, enfim, surgiram novos vínculos e representatividade entre Estado e sociedade (MAWAD, 2002).

ELY CÉLIA CORBARI

Neste período, foi instaurada a Assembléia Nacional Constituinte para adequar a Constituição – conhecida como “Constituição Cidadã” – aos novos anseios da sociedade. Esta adequação legitimou o novo regime político, sobretudo com a extensão dos direitos individuais e sociais, com o restabelecimento das eleições diretas e com a restauração do equilíbrio entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Entretanto, apesar de suas características fortemente democrática – resultado de uma demanda reprimida por representatividade e do temor do retorno ao poder do regime autoritário –, a “Constituição Cidadã” não conseguiu resgatar a cidadania plena do povo brasileiro. E nem poderia, pois a construção da cidadania passa primeiramente pelo investimento em educação, pela formação crítica dos cidadãos e pela supressão da pobreza política, tão maléfica quanto a pobreza material.

Simultaneamente a essas transformações políticas, houve uma redefinição na gestão pública. Buscou-se adequar o poder público à nova realidade política do país e às transformações econômicas ocorridas no cenário mundial, o que acarretou o afastamento do modelo de intervencionismo estatal.

Com as transformações econômicas mundiais, que resultaram na globalização econômica, surgiu a necessidade de uma nova forma de administrar o Estado. Este precisava ser forte e barato, bem como ter um custo reduzido para ser competitivo em suas atividades comerciais externas.

A década de 80 foi marcada pelo crescente déficit público e pelo aumento do endividamento externo, o que levou à impossibilidade de dar continuidade às políticas públicas que tomavam o Estado como o principal promotor direto do bem-estar social e do desenvolvimento econômico (MAWAD, 2002).

Para fazer frente ao modelo intervencionista, a partir dos anos 1950 se intensificou a necessidade de um aparato institucional, o que induziu a gestão burocrática a se revestir de extremo formalismo legal para absorver a diversidade de atividades impostas ao Estado. O resultado foi a elevação dos custos da gestão burocrática, tornando-a lenta e ineficiente. As crescentes despesas já não eram mais suportadas pelo governo e contribuía ainda mais para o aumento do déficit público.

Estes fatores acentuaram a crise institucional do Estado brasileiro no final do século XX e, por conseguinte, sua forma de organização não mais se adequava às mudanças no cenário nacional e mundial. Além das necessárias mudanças estruturais, o resgate da democracia demandava o surgimento de um novo modelo de gestão voltado para a transparência e para a participação dos cidadãos no processo político. Neste processo de democratização, a informação teve importância fundamental para que o governo se aproximasse mais da sociedade, e vice-versa (SILVA, 2002).

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

3 Informação X Publicidade: Desafio à Construção da Cidadania

Em virtude da influência que exerce sobre a população, os meios de comunicação têm sido um instrumento essencial à participação da sociedade no acompanhamento dos atos praticados pela gestão pública.

Sabendo do efeito indireto – mas poderoso – que a publicidade causa sobre a sociedade, através da sua força de persuasão e da influência que exerce sobre a grande massa, a “Constituição Cidadã” implementou na Administração Pública o princípio da publicidade, a qual passa a ser um mecanismo de contribuição na implementação da democracia.

Entretanto, para que contribua no processo democrático, a publicidade das ações de governo não pode ser entendida como publicação de atos carregados de termos técnicos, como a prestação de contas formal, mas ser entendida como a transparência das ações públicas. Refere-se a informações inteligíveis, tempestivas e confiáveis, para que a sociedade possa avaliar de forma crítica o desempenho e os resultados alcançados pelo Órgão Público.

Neste sentido, a publicidade como princípio da Administração Pública abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de publicação oficial de seus atos, mas também de divulgação da conduta interna de seus agentes.

O conceito de informação vai se transformando de publicidade à transparência na medida que a sociedade não se satisfaz apenas com a informação dos episódios ocorridos na gestão pública, mas quer que lhe conceda as razões de tais acontecimentos e que se justifique o relacionamento destes, levando em conta os objetivos do Estado e os desejos da comunidade.

Transparência pressupõe comunicação eficaz que, por sua vez, pressupõe linguagem adequada e viabilidade de acesso à informação. Conforme Valle (2002, p. 88), “o princípio da publicidade não assegura apenas o acesso às informações sobre o Poder do Estado. Através dele se assegura o conhecimento à verdade, na atuação do Estado”.

Entretanto, não há nenhuma surpresa na constatação de que a linguagem é um dos maiores entraves ao desenvolvimento da transparência na gestão dos recursos públicos. A comunicação pressupõe algo que possa ser útil ao usuário, no sentido da relevância e da confiabilidade. Sendo assim, é necessário observar o critério da compreensibilidade da informação posta à disposição dos cidadãos.

O que parece ser fácil e claro nos conceitos, na aplicabilidade é um desafio, tendo em vista a heterogeneidade de compreensão e do grau de escolaridade dos cidadãos. Isso dificulta muito a definição do grau de compreensão do usuário, que é fundamental para a escolha correta das informações que devem ser divulgadas.

Não há uma receita única e certa para que as organizações públicas propiciem à sociedade as informações desejadas a cada cidadão. Desta forma, resta a opção de disponibilizar à sociedade aquela informação que atinja o maior número possível de usuários-cidadãos.

ELY CÉLIA CORBARI

É necessário ter em mente que o controle social não se faz a partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficientes e de entendimento simples para o cidadão médio que dela faz uso.

No entanto, em virtude de tantas manchetes de corrupção, desvios e desmando no trato dos recursos públicos, grande parte da sociedade não acredita mais nas informações apresentadas pelo governo. Isso faz com que os meios de comunicação exerçam certo poder sobre o Estado, pois podem apresentar contribuições positivas em um momento e negativas em outro. Em termos gerais, uma publicidade é apenas um anúncio público que se destina a transmitir informações, a atrair a clientela ou a suscitar uma determinada reação. Isso significa que a publicidade tem dois objetivos essenciais: informar e persuadir.

Assim, cria-se um problema ético e moral que envolve os meios de comunicação, que tanto podem contribuir para o processo democrático como dificultá-lo. Nesta perspectiva, pode-se dizer que os meios de comunicação têm duas faces: aquela livre e responsável, que no seio da democracia pode impedir as tentações de monopolização do poder por parte de oligarquias e de interesses particulares; e aquela que é considerada um entrave ao processo democrático em virtude das deturpações das idéias, das informações e das ações públicas apresentadas pelo governo, com o objetivo de levar o Poder Estatal ao descrédito para favorecer algum interesse particular.

Quando a mídia não possui uma conduta ética e moral, a construção da cidadania fica comprometida. Isso porque as divergências de informações fazem com que a sociedade passe a desacreditar na ação estatal e, conseqüentemente, afugentam os cidadãos da participação popular. O resultado disso é a manutenção do sistema existente, formando um ciclo vicioso: o poder público se utiliza de práticas paternalistas para agradar o eleitorado, o qual, por sua vez, fica a espera de “favores”, validando a conduta dos agentes públicos.

4 *Accountability*: Informação e Cidadania

Cidadania é conquista. Não surge por estar presente em normas e determinações legais, mas parte da própria evolução da democracia e do amadurecimento político da sociedade. Ela é cultivada e vai sendo incorporada ao longo do tempo e, neste processo de conquista, a informação tem papel preponderante.

É natural, nas sociedades democráticas, esperar que os governos tenham postura responsável com relação aos cidadãos, pois estes, além de clientes, são acionistas do Estado. É como se houvesse uma espécie de relação “empresarial” em que os cidadãos investem seus recursos e o governo os gerencia com o único objetivo de gerar benefícios para a própria sociedade. Resulta disso a relação em que o cidadão é o mandante, o principal, e o Estado é a delegação, seu agente.

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Na construção da cidadania, a educação política é necessária para que as partes compreendam seus papéis, mudando a situação ainda hoje encontrada: de um lado o Estado sem consciência de quem são seus clientes; e, de outro, o cidadão com sua atitude passiva, sem noção de seu papel na sociedade.

Um dos passos importantes para a edificação da cidadania é acabar com a cultura da prática paternalista. É necessário entender que exercer o direito de cidadão é acompanhar a gestão pública, participar das diretrizes das políticas públicas, organizar-se politicamente para definir suas prioridades e principais demandas e, por fim, ter acesso aos resultados das ações governamentais.

O principal e maior passo para o amadurecimento da sociedade é a compreensão de que o processo eleitoral é apenas um dos passos para a democracia. Também é necessário que se tenha claro que a cidadania é um exercício permanente. Ela é construída e mantida através da participação contínua nas ações de governo e da avaliação permanente da pessoa eleita para gerenciar os recursos angariados da sociedade.

A qualidade da informação é preponderante para que essa participação ativa da sociedade se efetive. A falta e a assimetria de informação acabam resultando no distanciamento entre sociedade e governo, pois o que muitas vezes é utilizado para a manutenção do próprio sistema – como é o caso a informação imprecisa sobre os atos da Administração Pública – acaba aumentando a desconfiança e o descrédito da sociedade em relação ao governo.

Estes fatores resultam em um governo que mantém o *status* e não vê a necessidade de evoluir, partindo, às vezes, para práticas paternalistas e para a manutenção da ignorância política de seus eleitores. A sociedade, por ser desinformada, limita-se a criticar por criticar, sem ter base concreta para fundamentar seus argumentos.

Entretanto, é utopia achar que existe informação absoluta e plena, pois há perda de informação em qualquer relação, inclusive na relação cidadãos-governo. A melhor maneira de minimizar a assimetria de informação entre o principal (cidadão) e o agente (governo) é exercer a democracia diretamente. Na democracia direta, o viés de informação tenderia a zero, já que os próprios cidadãos administrariam seus recursos.

Porém, não parece factível exercer a democracia direta em todas as decisões de governo, uma vez que a lentidão do processo e os altos custos envolvidos inviabilizariam esse tipo de gestão. Por isso é que a democracia representativa é substituída da direta no exercício da cidadania, ou seja, há uma relação contratual entre as partes no momento em que os cidadãos delegam a alguém o poder de decidir em seu nome.

Nessa relação contratual, em que são acertados direitos e obrigações entre o principal e o agente, já há perda de informação, uma vez que num sistema eleitoral as escolhas são efetuadas de acordo com a expectativa de desempenho futuro de um determinado candidato, que pode valer-se de meias-verdades para agradar o eleitorado.

ELY CÉLIA CORBARI

Essa assimetria de informações existente no processo eleitoral demonstra que uma das partes teve mais acesso à informação do que a outra e só é reduzida com os processos eleitorais repetitivos, com a avaliação feita pela população do histórico das gestões sucessivas de seus representantes. No entanto, é de se esperar que continue existindo algum desvio de informação em razão dos interesses distintos entre sociedade e representantes governamentais.

Levando em consideração a relevância da informação no exercício da cidadania, o desafio é buscar formas de minimizar a assimetria da informação e as conseqüentes perdas nesse processo. No processo de controle social, a transparência e o acesso à informação são fatores condicionantes, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo.

5 Controle Social: Um Processo Cultural

Nesse momento de transformação, inspirado no resgate da importância da participação popular nas decisões de Governo, surge o controle social. Este é entendido como o controle que os cidadãos exercem de forma direta sobre as ações do Estado, ou seja, o controle da sociedade sobre o Estado.

Com relação a esse assunto, há um conceito parcial cercado de incompreensões, pois, na maioria das vezes, as pessoas se inclinam a entender esse controle simplesmente como um ato de verificação de falhas e irregularidade. Na verdade, sua importância é muito mais ampla, deveria ser entendido como um instrumento de auxílio na busca da organização governamental, como um instrumento que busca garantir uma boa administração que leve à concretização dos objetivos estabelecidos.

Oliveira (2002, p.150) acredita que esse clima preconceituoso se deva à própria ambigüidade do assunto: “a existência de controles pressupõe sempre dois lados – o do controlador e o do controlado – sendo que não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima”.

Para mudar essa mentalidade, é necessário que se veja o controle como aspecto fundamental da vida da sociedade e do Estado, porque, inversamente, o descontrole resulta na perda das ações socialmente significativas e até da própria interação entre Estado e sociedade. O controle sob essa ótica influencia o processo decisório, aprimorando-o em favor da comunidade.

Oliveira (ano) resgata a etimologia da palavra “controle” e diz que este termo significa: [...] *Vigilância e verificação administrativa [...] Ato ou poder de dominar, regular, guiar e restringir [...] Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc. para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas* (OLIVEIRA, 2002, p.151).

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

A declaração constitucional de 1988 de que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” tem se apresentado mais como enunciado de princípio, em que a noção de povo se revela essencialmente abstrata, do que como uma prática real no ato político. O efetivo controle social dos recursos públicos baseia-se em uma cidadania ativa, ou seja, na inserção da sociedade na Administração Pública. Com isso, os cidadãos buscam garantir o cumprimento dos programas do governo, o qual deve viabilizar projetos sociais de interesse da nação.

Para que haja um controle efetivo dos gastos públicos, a responsabilização dos gestores públicos é tão necessária quanto a existência dessa relação democrática, que garante a participação social ativa. Esses dois princípios imprescindíveis na Administração Gerencial são sustentados pelo conceito de *accountability*, que pode ser assim definido: [...] *como sinônimo de responsabilidade objetiva e, portanto, como um conceito oposto ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a accountability (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho* (MOSHER apud SILVA, 2002, p.38).

Neste sentido, quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e sujeito à penalidade. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, acaba enfraquecendo o ideal democrático do governo pelo povo.

Para Bresser Pereira apud Oliveira (2002, p.145) “quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança deste em relação ao governante, mais democrático será o regime”.

Entretanto, o controle social não é algo fácil de se concretizar. A exposição teórica do controle social não leva em conta o despreparo geral da sociedade, ao contrário, pressupõe uma sociedade capaz de compreender o funcionamento da máquina pública.

O desenvolvimento do processo democrático depende de aprendizado, requer um projeto de educação de massa de longo prazo: [...] *para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes* (PIETRO apud SILVA, 2002, p.60).

A ampliação do controle social, de responsabilização dos agentes públicos, e a busca de maior transparência são questões imprescindíveis para a construção da cidadania, além de estarem vinculadas à necessidade de enfrentar a corrupção na esfera pública.

Os controles burocráticos demonstram ter sido incapazes de defender o cidadão dos abusos de poder, da corrupção, das condutas antiéticas e arbitrárias do poder e de garantir que o governo trabalhe para o povo.

ELY CÉLIA CORBARI

Neste sentido, os controles sociais são essenciais na Administração Pública na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e apontam para um controle de resultados. Em outras palavras, a redução da rigidez burocrática é compensada pela satisfação popular dos resultados alcançados pelo governo.

Nesta perspectiva, não basta que o governo seja eficiente e cumpra com as formalidades legais. Também é necessário que as políticas públicas garantam o atendimento dos interesses da sociedade.

O controle social não pode existir sem a *accountability*, pois, para que haja a fiscalização por parte do cidadão, duas condições são imprescindíveis: [...] do lado da sociedade, o surgimento de cidadão consciente e organizado em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população (MAWAD, 2002, 522).

Governo e sociedade precisam partilhar informações num processo de mão dupla cujo objetivo seja sempre a defesa do erário e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A informação é fundamental para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência o Poder Estatal.

6 *Accountability* e Mecanismos de Controle Social

A Administração Burocrática foi de vital importância na instauração do processo de racionalização na gestão dos recursos públicos. Com o intuito de combater o patrimonialismo – onde o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano –, a gestão burocrática concentrou seus mecanismos de controle na estrita observância dos procedimentos legais, limitando a autonomia do gestor a regras bem definidas.

Entretanto, a nova administração voltada para os resultados demonstra a necessidade de desburocratizar a gestão, uma vez que a ênfase do controle não mais pode estar nos processos, mas sim nos resultados. Num regime democrático, o controle sai da esfera formal para uma esfera de efetiva participação e acompanhamento dos resultados. E, nesse novo modelo, o controle burocrático com enfoque no processo deixa de ser eficaz para a gestão descentralizada.

Enquanto a autonomia da burocracia estatal pode conduzir à adoção de medidas não condizentes com o interesse público por não haver um acompanhamento da sociedade, na administração gerencial os cidadãos deverão estar suficientemente informados a fim de poderem atuar no processo de controle social dos resultados da gestão pública. Assim, nota-se que qualquer que seja o modelo estatal, a assimetria de informação pode ser nocivo à construção da cidadania. Daí a importância de se contar com os dois grandes aliados já citados anteriormente: a gestão participativa na formulação de políticas e a *accountability*.

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

A dificuldade de tradução do termo *accountability* parece estar associada com sua prática ainda incipiente no Brasil. Segundo alguns autores, *accountability* aproxima-se do conceito da obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (autoridade), conseqüentemente, há a geração de uma responsabilidade, que é a de prestar contas de seu desempenho e seus resultados.

Nakagavaa (1993) expõem: *Sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de accountability* (NAKAGAWA, 1993, p.17).

Pelo fato da ênfase ser dada aos procedimentos, os mecanismos de controle burocrático e formais não são compatíveis para a avaliação dos resultados alcançados na gestão pública, o que dificulta a responsabilidade efetiva dos gestores públicos. As burocracias são impessoais, não fica claro para o cidadão quem produziu ou deveria produzir um determinado resultado, dificultando a responsabilização do mesmo. A *accountability* só poderá existir quando houver a identificação precisa entre os resultados e as pessoas por eles responsáveis. Se houver possibilidade de saber quais são as metas e quem são os responsáveis, as assimetrias de informações poderão ser minimizadas.

A *accountability* entra em cena quando se tem consciência de que a administração pública e política caminham juntas, conforme acredita Rui Barbosa:

Nós queremos administração, queremos-la severa na sua justiça, levada nas suas concepções, ampla nas suas medidas, despreocupada nas suas formas, conciliadora e audaz a um tempo nas suas inovações, guiada, iluminada e fortalecida pela publicidade de todos os seus atos. Queremos administração; mas queremos também política; porque a administração sem política, nos governos representativos, é a corrupção sob uma das suas mais perigosas formas; porque a política é a alma da administração, é a sua força impulsora, é o elemento que a fecunda, é o princípio, o nexa, o preservativo dessas convicções, dessas adesões, dessas fidelidades indispensáveis à pureza, à solidez e à energia de uma administração honesta e reformadora

(BARBOSA apud SANTOS, 2000, p.180).

Uma administração deveria ser controlada pelos mecanismos burocráticos apenas quando ela caminha separada da política, quando ela caminha isoladamente. A partir do momento que compreende sua ligação nata com a política, não se justifica um controle estrito da própria administração.

Não se devem negar os valores do controle burocrático, mas se ter consciência de que são secundários, que não devem ser considerados como objetos finais do controle. Um controle burocrático é voltado para dentro do próprio governo e busca o

ELY CÉLIA CORBARI

cumprimento de formalidades legais e a honestidade dos gestores públicos, enquanto que um controle de resultado busca avaliar o retorno dos impostos em bens e serviços, ou seja, os benefícios gerados à sociedade. Nas democracias representativas, busca-se o cumprimento de uma seqüência lógica: programas de campanha; programa de governo; execução; resultados; prestação de contas à sociedade.

A *accountability* não se limita a dar publicidade aos atos do governo e ao final do exercício prestar contas em veículos oficiais de comunicação, demonstrando que a gestão pública cumpriu todas as determinações legais e seus gestores foram honestos na aplicação dos recursos públicos. Também não se restringe à troca dos controles formais pela fiscalização direta da sociedade. A *accountability* é a integração de todos os meios de controle – formais e informais –, aliada a uma superexposição da administração, que passa a exibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores (OLIVEIRA, 2002).

Accountability surge, então, como novo mecanismo de controle exercido pela sociedade, auferindo se os resultados atingidos foram condizentes com as propostas efetuadas pelo governantes.

7 Considerações Finais

A prática do exercício permanente da *accountability* e do controle social pode elevar a governança na medida em que se amplia a confiança mútua entre Estado e sociedade. Quanto melhor governança, mais eficiente tende a ser o governo e, conseqüentemente, mais benefícios serão gerados para a sociedade. Este é um círculo saudável que precisa ser implantado pelos gestores públicos.

Quanto menos amadurecida for a sociedade, menor é a probabilidade que se preocupe com a *accountability* no serviço público. Nos países politicamente menos desenvolvidos como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação nas eleições, cujo traço característico é a aceitação passiva do domínio do Estado. Assim, se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o modelo democrático nestes países está longe de ser caracterizado como tal (CAMPOS apud SILVA, 2002).

Para a construção da cidadania e, conseqüentemente, da democracia, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, de parte do Estado, o provimento das informações corretas, claras e relevantes a toda a população, reforçando a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos.

ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL: DESAFIO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Num país democrático, onde o poder deve emanar do povo e ser exercido em seu nome, a *accountability* e o controle social na condução das políticas públicas emergem como instrumentos eficazes de proteção aos direitos fundamentais do cidadão.

No entanto, verifica-se uma grande dificuldade da sociedade em avaliar a conduta dos gestores públicos, notadamente em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis. O acesso às informações reforça a importância até mesmo no processo de escolha dos governantes, através de eleições seguras e livres, uma vez que, sem ela, os cidadãos não possuem os dados necessários para fazer uma seleção criteriosa de seus representantes.

Não basta divulgar dados, não basta publicar. Não se trata de amesquinhar o princípio constitucional da publicidade. O que se propõe é que os dados divulgados sejam compreensíveis para que possam atingir um objetivo bastante nobre: permitir o controle, sobretudo o controle social, que é a forma mais eficaz de controle da Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a participação popular no processo de elaboração dos orçamentos. O que no passado era prática de alguns gestores na busca da legitimação da decisão político-administrativa, passa a ser uma obrigação legal.

Essa lei elegeu a transparência como um de seus pilares, a qual não é praticada pela mera disponibilização de informações, mas pela disponibilização de informações que possam ser compreendidas pelo cidadão mediano. É necessário que exista compatibilidade entre a linguagem adotada para informar com a linguagem usual do destinatário da informação; do contrário, torna-se impossível o exercício do controle por parte daquele que a recebe.

O Brasil vive um momento ímpar de sua história, caracterizado, sobretudo, pela consolidação do Estado de Direito e pelo fortalecimento da Democracia. Dentre as manifestações representativas desse estágio evolutivo, destacam-se a plenitude da liberdade de expressão e o avanço significativo do controle social, seja este visto sob a perspectiva da conscientização de sua importância por parte da população, seja considerado quanto aos meios disponíveis para o exercício da cidadania.

Pode-se dizer que este é o momento apropriado para a criação e aprimoramento de sistemas de controles que proporcionem maior facilidade de entendimento por parte do cidadão, para que este possa analisar criticamente as informações disponibilizadas pela gestão pública.

ELY CÉLIA CORBARI

Referências Bibliográficas

- MAWAD, Ana Paula de Barros, “Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos”, in *VI Prêmio Tesouro Nacional 2001: Monografias Vencedoras: Finanças Públicas*, Brasília, STN, 2002, pp. 511-549.
- NAKAGAVA, Masayuki, *Introdução a Controladoria: conceitos, sistemas, implementação*, São Paulo, Atlas, 1993.
- OLIVEIRA, Telma Almeida de, *O Controle da Eficácia da Administração Pública*, UFBA, 1995, Monografia (Mestrado em Administração) – UFBA, Disponível em <http://www.tce.ba.gov.br>
- OLIVEIRA, Arildo da Silva, “Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública”, in *Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública*, Brasília, TCU, 2002, pp. 143-210.
- SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida, “As sementes do controle externo nas bases do pensamento do ‘Águia de Haia’”, in *Prêmio Rui Barbosa 1999: Monografias Vencedoras: Uma visão do controle do dinheiro público*, Brasília, TCU, 2000, pp. 145-191.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz, “Controle Social: reformando a Administração para a sociedade”, in *Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública*, Brasília, TCU, 2002, pp. 21-74.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do, “Controle Social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania”, in *Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública*, Brasília, TCU, 2002, pp. 75-142.