

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS - DOUTORADO

Fábia de Kássia Mendes Viana Buenos Aires

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DAS CONTAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ**

Teresina

2017

FÁBIA DE KÁSSIA MENDES VIANA BUENOS AIRES

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DAS CONTAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas. Linha de pesquisa “Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais”.

Orientadora: Profa. Dra. Simone de Jesus Guimarães

Teresina

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S586n Buenos Aires, Fábía de Kássia Mendes Viana.

A participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais através da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí / Fábía de Kássia Mendes Viana Buenos Aires. – 2017.

243 fl. : il.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Profa. Dra. Simone de Jesus Guimarães.

1. Estado. 2. Sociedade Civil. 3. Participação - Políticas Públicas. I. Título.

CDD xxx

FÁBIA DE KÁSSIA MENDES VIANA BUENOS AIRES

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DAS CONTAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ**

Tese de doutorado apresentada como requisito à obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Aprovada em: _____ de _____ de 2017

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Simone de Jesus Guimarães - UFPI
Presidente

Profa. Dra. Maria Dalva Macedo Ferreira - UFPI
Membro Interno

Prof. Dr. Francisco Mesquita de Oliveira - UFPI
Membro Interno

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira - UFMA
Membro Externo

Profa. Dra. Magda Núcia Albuquerque Dias - UEMA
Membro Externo

Profa. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa - UFPI
Membro Externo

A Deus, por me permitir viver meus sonhos.

*A meu querido e amado pai (in memoriam),
por sempre ter acreditado em mim.*

À minha mãe, pelo amor e dedicação.

*Ao meu amado amor, amigo, companheiro,
confidente e marido, Edney Jr.*

*Às minhas filhas, Isadora e Laura, por
fazerem real minha felicidade.*

*À minha orientadora, Simone Guimarães,
por me acolher, compreender e impulsionar nessa
jornada.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir realizar os meus sonhos e de poder alcançar meus objetivos.

À minha família, meu alicerce e razão de minha existência. Meus pais, Raimundo Fonsêca (*in memoriam*) e Fátima, pelo amor, dedicação e auxílio por toda a vida! Vocês são a base que me impulsionou para a vida! Meus exemplos! Amo vocês!

Ao meu esposo, Edney Jr., presente de Deus na minha vida, amor fiel, zeloso, força necessária para seguir! Obrigada, por sempre acreditar!

Às minhas filhas, Isadora e Laura, fontes de inspiração e força para seguir; cada sorriso que me aguardou na chegada me fez partir com a certeza de que valeria a pena! E valeu!

À minha sogra, Adelina, mulher guerreira e de fibra, que, por diversas vezes, foi o suporte para que eu pudesse seguir na pesquisa e na produção desta Obra.

À Instituição Universidade Federal do Piauí, e a todos aqueles que tornaram possível a realização desta tarefa: meus mestres, funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, em especial à Layana, que, ao longo do Curso, me auxiliou em todas as minhas necessidades; e aos demais professores apoiadores, meu agradecimento e admiração.

À Profa. Dra. Simone de Jesus Guimarães, querida orientadora, presente desde o início de minha vida acadêmica, ainda como graduada; foi meu porto seguro nessa jornada rumo ao Doutorado, fazendo-me ver que eu era capaz, que iria conseguir. Obrigada, professora, por acreditar em meu potencial! Você se fez história em minha vida!

À Profa. Dra. Masilene Rocha, querida e amada amiga, mestra das mestras, ser de luz que faz parte de minha vida e sempre fará. Seu apoio, carinho e respeito foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

Aos amigos, Reginaldo Canuto, Izabel Herika, Naiana Moraes, e Gerlane Mello, por serem testemunhas e também companheiros dessa jornada. A amizade é um tesouro divino na Terra, sou feliz por tê-los como amigos.

*Se a educação sozinha não
transforma a sociedade, sem ela
tampouco a sociedade muda.*

Paulo Freire

RESUMO

A utilização frequente das expressões sociedade civil e participação no discurso administrativo brasileiro, ambas necessárias aos interesses governamentais, tem suscitado questionamentos sobre como, de fato, essas categorias têm sido utilizadas e de que modo se relacionam com o agir do Estado. Muitos espaços foram criados com o intuito de acompanhar e controlar a gestão pública, entre eles os Tribunais de Contas dos Estados. Esses vêm assumindo cada vez mais responsabilidades quanto à sua função de fiscalizar e controlar a administração pública, principalmente no que diz respeito à destinação que o gestor público dá às verbas públicas. A ampliação de responsabilidade dos Tribunais de Contas dos Estados possibilitou à sociedade civil participar do controle e fiscalização das contas públicas, por meio de denúncias e notificações de possíveis irregularidades ocorridas nos municípios controlados. Isso se deu através da criação das Ouvidorias, espaços destinados a este fim. Nesta pesquisa, objetivou-se conhecer e analisar a participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no período de 2012 a 2016, com a finalidade de compreender qual a sua efetiva contribuição para o fortalecimento da relação entre a sociedade civil e o Estado Democrático de Direito. Os objetivos principais desta Tese foram: - Analisar como se compunha a sociedade civil, organizada ou não, que se utilizava da Ouvidoria para participar do controle das contas públicas municipais e qual a sua visão acerca do seu papel na fiscalização e controle das contas públicas municipais via Ouvidoria. - Conhecer os procedimentos pela sociedade civil organizada para realizar denúncias via Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, caracterizando o modo como aquela exerce esse controle. - Apresentar as consequências trazidas pela participação da sociedade civil via Ouvidoria para a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí no controle das contas públicas municipais. - Identificar os avanços e retrocessos, limites e possibilidades que ali se estabelecem no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado, e quais ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no tocante ao controle da gestão pública municipal, sofreram direta influência da participação social através de sua Ouvidoria. A pesquisa realizada foi de cunho descritivo-explicativa, baseada no método dialético, confrontando teoria, realidade e o objeto estudado, e na abordagem quanto-qualitativa. Concretizou-se a partir das metas de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo. A amostra e os instrumentos da pesquisa foram: realização de duas entrevistas com funcionários da Ouvidoria, cinco com pessoas que realizaram denúncias presencialmente junto ao órgão no período em que se realizou a pesquisa de campo. Também foi enviado questionário aos doze membros da sociedade civil organizada e não organizada que mais denunciaram via e-mail no período analisado, sendo que três membros da sociedade civil organizada responderam. Os resultados do processo investigativo reforçaram o pressuposto inicial dessa pesquisa, ou seja, que a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, mesmo sendo um espaço institucionalizado, configurado e estruturado em moldes estabelecidos pela administração pública, possui aspectos positivos e/ou negativos, avanços e retrocessos, limites e possibilidades no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado Democrático de Direito brasileiro. Os avanços se relacionam à possibilidade real de uma aproximação entre Estado e sociedade civil, na medida em que esse espaço propõe viabilizar o controle social das contas públicas municipais, permitindo a estes conhecer a realidade do seu município e atuar ainda que de forma indireta na condução de sua gestão. O que se traduz em possibilidades reais de uma construção dialógica, porém não menos combativa de ambos, quanto a seus interesses. E os retrocessos estariam ligados à restrição da participação da sociedade civil ao ato de denunciar o fato às autoridades investigadoras e punitivas competentes, não aprofundando ou estreitando efetivamente sua relação com o Estado no que diz respeito a caminharem *pari passu* na condução da gestão pública.

Palavras-chaves: Estado. Sociedade civil. Participação. Controle Social.

ABSTRACT

The frequent use of the expression civil society and participation in the Brazilian administrative discourse, both considered necessary for governmental interests, has raised questions about how these categories have actually been used and how they relate to the State's action. Numerous spaces were created with the purpose of monitoring and controlling public management, including the State Audit Courts. These have been assuming increasing responsibilities with regard to their function of supervising and controlling the public administration, especially with regard to the allocation that the public manager gives to the public funds. The extension of the responsibility of the Audit Courts of the States brought with it the possibility of civil society participating in the control and supervision of public accounts, through denunciations and notifications of possible irregularities occurred in the controlled municipalities. This was done through the creation of Ombudsman's offices, spaces for this purpose. The objective of this research was to know and analyze the participation of civil society, organized or not, in the control of municipal public accounts through the Ombudsman's Office of the State Audit Office of the State of Piauí, in the period from 2012 to 2015, in order to understand their effective contribution to The strengthening of the relationship between organized civil society and the Democratic State. The main objectives of this thesis were: To analyze how the civil society, organized or not, that used the Ombudsman's Office to participate in the control of the municipal public accounts, and its vision about its role in the control and control of the municipal public accounts via Ombudsman; To know the procedures by organized civil society or not to make complaints through the Ombudsman's Office of the Audit Court of the State of Piauí, characterizing the way in which it exercises this control; To present the consequences brought about by the participation of civil society, organized or not via the Ombudsman's Office, for the performance of the Audit Court of the State of Piauí in the control of municipal public accounts; Identify the advances and setbacks, limits and possibilities established therein regarding the strengthening of the relationship between civil society and the State and what actions carried out by the Court of Accounts of the State of Piauí regarding the control of municipal public management were directly influenced by the Social participation through its Ombudsman. The research carried out was descriptive and explanatory, based on the dialectical method, confronting theory, reality and the object studied, and the qualitative approach. It was accomplished from the goals of bibliographic review, documentary analysis and field research. The sample and the instruments of the research were: 02 interviews with employees of the Ombudsman's Office, 05 with people who made complaints face-to-face with the agency during the period in which the field research was carried out. A questionnaire was also sent to members of organized and non-organized civil society who most reported by e-mail during the analyzed period, and 02 members of organized civil society responded. The results of the investigative process reinforced the initial assumption of this research, which the Ombudsman of the Court of Auditors of the State of Piauí, even though it is an institutionalized space, that is, configured and structured in the manner established by the public administration, has positive and / or negative aspects , Advances and setbacks, limits and possibilities with regard to the strengthening of the relationship between civil society and the Brazilian Democratic State of Law. The advances are related to the real possibility of an approximation between State and civil society, inasmuch as this space proposes to make possible the social control of municipal public accounts, allowing them to know the reality of their municipality and to act even indirectly In the conduct of its management. This is translated into real possibilities of a dialogical construction, but no less combative of both in their interests. The setbacks would be related to the restriction of the participation of the civil society to the act of denouncing the fact to the competent investigating and punitive authorities, not effectively deepening or narrowing the relation of the same with the State with respect to walking *pari passu* in the conduct of public management.

Keywords: State. Organized civil society or not. Participation. Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1	- Organograma do Tribunal de Contas.....	145
Figura 2	- Sistema “Fale Conosco” da Ouvidoria do TCE-PI.....	155
Figura 3	- XXI Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em São João do Piauí.....	186

GRÁFICOS

Gráfico 1	- Número de demandas realizadas através do “Fale Conosco” e e-mail da Ouvidoria do TCE-PI.....	161
Gráfico 2	- Número de denúncias realizadas por ano na Ouvidoria do TCE-PI via “Fale Conosco ou e-mail, com identificação e sem identificação.....	167
Gráfico 3	- Número de denúncias com identificação e sem identificação realizadas presencialmente por ano na Ouvidoria.....	167
Gráfico 4	- Número de denúncias realizadas por membros da sociedade civil organizada e não organizada, via “Fale Conosco e e-mail”, por ano....	170
Gráfico 5	- Número de denúncias realizadas presencialmente na Ouvidoria do TCE-PI, de acordo com o seu teor.....	173
Gráfico 6	- Situação dos processos - Arquivados e Aguardando Julgamento.....	175
Gráfico 7	- Situação dos processos arquivados, julgados procedentes ou improcedentes.....	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Número de demandas realizadas presencialmente via Ouvidoria do TCE-PI.....	163
Tabela 2	- Número total de denúncias (com identificação e sem identificação) realizadas, via “Fale Conosco” e e-mail e presencial, por ano.....	168
Tabela 3	- Comparativo entre denúncias realizadas e julgamentos dos processos.....	176
Tabela 4	- Tipo de Demandas via “Fale Conosco” e e-mail.....	177
Tabela 5	- Número de Reclamações via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE.....	178
Tabela 6	- Número de sugestões via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE.....	179
Tabela 7	- Número de demandas via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE.....	179
Tabela 8	- Municípios onde os Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante foram realizados.....	188
Tabela 9	- Demandantes que mais denunciaram via e-mail com seu respectivo número de denúncias.....	191

LISTA DE SIGLAS

AI	- Auditoria e Inspeção
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
ANS	- Agência Nacional de Saúde
CCA	- Conselho Consultivo da Anatel
CF	- Constituição Federal
DFAE	- Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual
DFAM	- Diretoria de Fiscalização e Administração Municipal
EC	- Estatuto da Cidade
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EGC	- Escola de Gestão e Controle
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FRACAB	- Federação das Associações Comunitárias
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LFC	- Lei de Fomento e Colaboração
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MNRU	- Movimento Nacional de Reforma Urbana
MROSC	- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG's	- Organizações Não Governamentais
PNPS	- Plano Nacional de Participação Social
PNRS	- Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	- Plano Plurianual
SAB'S	- Sociedade de Amigos de Bairro
SIO	- Sistema Interno da Ouvidoria
SIRD	- Sistema Interno de Recebimento de Demandas
SNCT	- Sistema Nacional de Combate à Tortura
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPS	- Sistema Nacional de Participação Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCE-PI	- Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCEs	- Tribunais de Contas dos Estados
UNPSA	- United Nations Public Service Awards

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS.....	28
2.1	Estado e sociedade civil no contexto brasileiro.....	54
3	A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO	78
3.1	Participação: definições e classificações.....	79
3.2	Fatos e protagonistas no processo de constituição da participação no Brasil.....	84
3.3	A participação e o seu papel junto ao processo democrático.....	91
3.3.1	Democracia e participação.....	92
3.4	Participação no Brasil e o ideário neoliberal.....	102
3.5	A participação na agenda pública brasileira.....	109
4	O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OU ACCOUNTABILITY SOCIETAL E AS OUVIDORIAS.....	118
4.1	Controle Social ou Accountability: Definições e características.....	118
4.2	As Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados.....	132
4.2.1	Elementos normativos estruturantes das Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados.....	133
5	A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ: SEU PAPEL FRENTE À RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	143
5.1	Estrutura e competência da Ouvidoria dentro do TCE-PI.....	143
5.2	Análises e impressões relacionadas à atuação da Ouvidoria do TCE-PI.....	150
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	215
	REFERÊNCIAS.....	226
	APÊNDICES.....	238

1 INTRODUÇÃO

A opção pelo tema “A participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais através da Ouvidoria do Tribunal de Contas no Estado do Piauí” (TCE-PI) encontra-se vinculada à área de inserção profissional da autora, enquanto pesquisadora na docência do ensino superior do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí. Essa escolha foi construída cotidianamente ao ministrar disciplinas relacionadas à Administração Pública, Direito Constitucional e Teoria de Estado, as quais, através de seus conteúdos, despertaram o interesse sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil no que diz respeito à participação da sociedade civil no controle e fiscalização da gestão e das contas públicas, uma vez que a partir da Constituição de 1988 vários mecanismos foram criados com este objetivo. Assim sendo, duas atividades aguçaram constantemente a construção deste estudo.

A primeira diz respeito à prática docente, ao se lecionar assuntos que versam sobre o papel do Direito na manutenção do poder estatal e na garantia de direitos civis, políticos e sociais, ao estudo da atuação administrativa e aos mecanismos constitucionalmente disponibilizados para a participação da sociedade civil no controle e fiscalização da gestão pública. Temas que se confrontam com a vivência no cotidiano da prática profissional dos que futuramente ocuparão cargos diversos na própria gestão pública, seja ao assessorar parlamentares, quando da criação de projetos de leis acerca dos mais variados assuntos relacionados à ação governamental, seja em cargos de fiscalização e controle social.

A segunda traduz-se em leituras e pesquisas em *sites*, jornais, revistas, entre elas, *Ser Social*, *SciELO*, *Katalisys* etc., onde foi possível constatar a presença crescente da temática participação da sociedade civil no controle da gestão pública. Ocasão em que surgiram questionamentos em relação ao que normativamente existe acerca desta participação, por meio do controle e fiscalização, e, de como ela realmente ocorre, quando da utilização de espaços criados pelo próprio Estado para este fim. A leitura e estudos em torno de categorias como: Estado, sociedade civil, controle social e participação da sociedade civil impulsionaram esta pesquisadora a buscar elementos que configurassem a realidade do Estado do Piauí no tocante à *participação existente nos espaços institucionalizados de controle das contas públicas*.

Surge, a partir deste momento, como *locus* empírico, a Ouvidoria do TCE-PI, por ser este o espaço criado em todo o País, dentro dos Tribunais de Contas, objetivando possibilitar a participação da sociedade civil no controle das contas públicas dos municípios.

Nos estudos iniciais sobre o assunto, constatou-se a existência de trabalhos voltados à

análise estrutural do controle da administração pública no contexto da redemocratização brasileira, focados na análise institucional do TCE-PI, sua relevância diante da reforma do aparelho estatal e sua minimização (FIALHO, 2005; SANTOS, 2007).

Além da constatação da existência de estudos relacionados aos aspectos estruturais e procedimentais do TCE-PI, percebeu-se que, no âmbito da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, houve a criação recente da Ouvidoria deste órgão, no ano de 2012. Com isso, percebeu-se a necessidade de pesquisas relacionadas ao estudo da participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais, no tocante à Ouvidoria do TCE-PI.

O termo sociedade civil organizada — ou não — deve, nesse primeiro momento, ser pontuado, e receber em capítulo posterior uma análise mais aprofundada, tendo em vista possuir em nossa tese papel relevante. Entende-se como sociedade civil organizada os grupos de pessoas que agem de forma coordenada e cooperada em prol da reivindicação de direitos, traduzindo-se, no Brasil, em diversos movimentos, tais como: de Sindicatos, Associações, Movimentos Estudantis, Sem-Teto, Sem-Terra, portadores de necessidades especiais, organizações não governamentais fiscalizadoras da gestão pública etc. (DAGNINO, 2002). E, sociedade não organizada, relacionando-se aos indivíduos que, mesmo agindo isoladamente, sem participar diretamente de nenhum movimento social organizado, buscam também alcançar seus objetivos em prol da reivindicação e aquisição de direitos, além de atuarem na fiscalização e controle da administração pública.

Esse conceito se faz relevante no presente estudo por permitir pensar-se a participação tanto de grupos organizados em prol de objetivos comuns, como de cidadãos que agem de modo individualizado, contudo, em busca de interesses coletivos. Nesse sentido, não somente os grupos organizados em torno de suas demandas são importantes para essa pesquisa, mas também a atuação dos cidadãos que, individualmente, exercem seu papel de sujeito político ativo em favor dos interesses e demandas que são seus, e também de um conjunto maior de pessoas.

Levando em consideração a justificativa para a criação da Ouvidoria do TCE-PI, qual seja a de possibilitar à sociedade civil participar da fiscalização das contas públicas, *urge compreender como essa participação ocorre*, justificando, desta forma, a necessidade de aprofundamento do assunto mediante pesquisa, por ser aquele um espaço relativamente novo, tendo sido criado em um crescendo de ações estatais em torno da transparência da gestão e acesso a informações acerca das contas públicas.

Ressalte-se que as inquietações desta pesquisadora foram além da exploração e

descrição do Órgão em termos estruturais e técnicos. *Tratou-se de analisá-lo sob a perspectiva de como a participação da sociedade civil se realiza no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI e qual sua efetiva contribuição para o fortalecimento da relação entre a sociedade civil organizada ou não e o Estado Democrático de Direito.*

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta as características dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se demonstra a importância do art. 1º da Constituição Federal (CF) de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando (SILVA, 1994).

A democracia que o Estado democrático de Direito apregoa é de um processo de convivência social em uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, II), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes, e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não dependem apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício (SILVA, 1994).

Esse estudo foi ao encontro da compreensão dos vários mecanismos de participação e controle da gestão pública que surgiram no Brasil a partir da CF de 1988, tais como os Conselhos, os Orçamentos participativos, os Fóruns, as Audiências públicas¹ etc., e que intitulam o País como Estado Democrático de Direito. Com isso, os direitos e garantias

¹ Convém ressaltar que os diversos mecanismos de participação aqui mencionados, apesar de criados formalmente através da Constituição Federal de 1988, foram sendo implementados no País em tempos e espaços físicos diversos, com fins específicos e variados. O Orçamento participativo (OP) teve sua primeira experiência bem-sucedida em Porto Alegre, entre os anos de 1990 e 2005 (AVRITZER, 2008). Os Conselhos de Saúde, mesmo tendo origem diferente do OP, surgiram igualmente no mesmo período, estando presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil (AVRITZER, 2008). Os municípios, Estados e a própria União dispõem de Conselhos nas mais relevantes áreas de sua gestão, entre elas educação, assistência social, segurança pública etc. (AVRITZER, 2008). As Audiências e Fóruns Públicos são mais recentes, foram implementados a partir de 2002 em âmbito federal, e disseminando-se em nível estadual e municipal (AVRITZER, 2009).

fundamentais,² que seriam aqueles presentes no artigo 5º da CF, além de serem garantidos por lei, proporcionariam ampla relação de compartilhamento de interesses e responsabilidades entre sociedade civil e Estado.

Os citados mecanismos de participação foram sendo colocados em prática na década de 1990, ao mesmo tempo em que um conjunto de preceitos neoliberais confluía “perversamente”, como declara Dagnino (2002), para um momento em que se deflagrou uma busca por renovação do modo de atuar das Instituições públicas brasileiras, a chamada “reforma gerencial do Estado” valorizando e incentivando uma gestão pública menos burocrática e mais eficiente, algo denominado por Behring (2003) como uma “contrarreforma”. Um Estado reformado, enxuto e baseado nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elementos que permearam a relação entre Estado e sociedade civil a partir de então (NOGUEIRA, 2011).

Nesse contexto, o neoliberalismo, caracterizado por Soares (2009) como proposta superestrutural de atuação estatal mínima, com a finalidade de alcançar bons índices de desenvolvimento econômico do País, em detrimento do desenvolvimento político e social, foi sendo implementado no País, assim como em diversos outros países da América Latina,³ ainda que de forma segmentada e a contragosto dos movimentos sociais.

A ideia de “boa governança”, disseminada pela proposta neoliberal, consiste na capacidade de implementar políticas públicas e de “boa governabilidade”; nas condições institucionais de legitimidade política (DINIZ, 1995), que se tornaram diretrizes para a atuação estatal e impulsionaram a implementação de mecanismos tidos por seus pensadores como inovadores de gestão, pautados na descentralização, flexibilização de normas, estruturas e procedimentos, objetivando mais eficiência no controle gerencial e social do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Nesse sentido, a *accountability* ou controle social foi apresentada pelos defensores (BRESSER-PEREIRA, 1995) de um Estado mínimo e desburocratizado como um elemento agregador da sociedade civil, no sentido de colocá-la como corresponsável pela boa

² Os direitos e garantias fundamentais dispostos no artigo 5º da Constituição Federal brasileira representam uma afirmação normativa do Estado Democrático de Direito em favor do respeito aos direitos humanos básicos fundamentais. Trata-se de uma garantia mínima de direitos de liberdade, mas igualmente direitos sociais, políticos, econômicos e cívicos sociais e políticos a serem proporcionados a todos (CADEMARTORI, 2012).

³ Conforme Soares (2009, p. 24), Chile, México e Argentina são exemplos de países latino-americanos que sofreram relevante interferência dos preceitos neoliberais que apresentaram como características semelhantes: “a) aumentar o grau de cobertura da economia para o exterior a fim de lograr maior grau de competitividade de suas atividades produtivas; b) racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas.

governabilidade, dando-lhe poderes para fiscalizar e controlar os atos de gestão pública. No entanto, esse controle se deu em uma perspectiva de referendar a redução do tamanho do Estado, sua mínima intervenção na sociedade e na economia, tornando favorável o livre mercado, estimulando um tipo de participação segmentada e individualizada (DURIGUETTO, 2007).

O modo como a participação da sociedade civil foi ocorrendo, estimulada pelo Estado, mas de forma fragmentada, individualizada, sem um diálogo efetivo com a gestão pública, veio ao encontro das necessidades desse Estado reformado e minimamente atuante quanto aos aspectos sociais. Incentivava a sociedade a colaborar com a gestão nos moldes por ele ditados, estimulando ações isoladas de práticas filantrópicas e/ou assistencialistas⁴ (NOGUEIRA, 2011).

Houve um estímulo por parte do Estado da modalidade participativa focada na cooperação e não na reivindicação e/ou embate político. Os espaços institucionalizados de fiscalização da gestão pública estavam sendo moldados para uma atuação individualizada da sociedade e por que não dizer despolitizada (DURIGUETTO, 2007).

Esse modo de condução estatal do País não impediu a presença de diversos movimentos sociais na cena política, reivindicando espaço e direitos, ainda que na contramão dos interesses do mercado e da atuação do Estado. A mobilização social continuou a existir, mas tendo que superar obstáculos cada vez maiores na busca de seus propósitos. O fortalecimento da relação Estado e sociedade civil em bases democráticas, desejo dos movimentos sociais, se tornava cada vez mais distante, tendo em vista o direcionamento político que o Brasil colocava em prática (GOHN, 2003).

Com relação aos ganhos do País, em termos de transparência de sua gestão, pode-se dizer que estes foram fruto não apenas de muitas iniciativas do próprio Estado ao proporcionar mecanismos de participação na fiscalização da gestão pública, avançando quanto a este ponto no que diz respeito à possibilidade de uma gestão mais democrática e eficiente, mas também em resposta a toda uma trajetória dos movimentos organizados da sociedade que almejavam e lutavam por uma atuação estatal mais transparente e acessível (NOGUEIRA, 2011).

⁴ As práticas da filantropia e da assistência social no Brasil datam do século XVIII; inicialmente estavam diretamente ligadas às iniciativas decorrentes de ações isoladas e de caráter voluntário, e à caridade, originando-se, em grande parte, nas instituições religiosas. O fortalecimento da presença do Estado, a partir da década de 1940, ligou a assistência social à ideia de política social através da criação do Conselho Nacional de Serviço Social e a Legião Brasileira de Assistência, tendo a Constituição de 1988 o papel relevante de inserir a assistência social no tripé da seguridade social junto as políticas de saúde e previdência. A filantropia passou a ser tratada normativamente pelo Estado a partir da CF/88 prevendo isenções de impostos e contribuições previdenciárias para as entidades criadas com a finalidade de promover a saúde, a educação e a assistência (MESTRINER, 2005).

A partir daí o Estado passou a trabalhar com a ideia de agenda pública,⁵ na qual a implementação de direitos se daria mediante sua constância nesta, através de políticas públicas a serem implementadas, sobretudo em sede estadual e municipal. Com respeito à descentralização da gestão pública disposta pela CF de 1988 e implementada com a Reforma Administrativa e política ocorrida no País, a partir de meados da década de 1990, as gestões municipais passaram a exercer funções antes delegadas aos Estados e à União, relacionadas, por exemplo, à saúde, educação e assistência, e, com isso, tornaram-se ainda mais relevantes para a governabilidade do País, na medida em que tiveram que gerir políticas públicas significativas (DIAS; MATOS, 2012).

A sociedade civil nesse quadro de análise foi se tornando presença constante em espaços como conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, fóruns e audiências públicas, além de espaços institucionais de fiscalização da gestão pública municipal, tais como as controladorias e ouvidorias públicas (AVRITZER, 2009).

Nesse contexto, as Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) foram sendo criadas e apresentadas pelo próprio Órgão como:

Um canal democrático de diálogo destinado a disseminar informações e a receber manifestações dos cidadãos, incluindo reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitação de informações. Ela cria e amplia os canais de comunicação entre o Estado e a Sociedade e aposta na construção coletiva e participativa. É uma oportunidade de participação do cidadão na missão de controlar a Administração Pública e contribuir para o aprimoramento dos serviços do TCE (TCE, 2014).

Os TCEs possuem como função constitucional controlar, fiscalizar e orientar de que modo os recursos públicos municipais são aplicados. A instituição de sua Ouvidoria, a qual, nesta pesquisa, se apresenta como nosso *locus de estudo e pesquisa*, veio ao encontro de sua responsabilidade como espaço propício à participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, mediante notificações e denúncias acerca da malversação do dinheiro público nos municípios de todo o Estado (PEREIRA, 2003).

Discutir a participação da sociedade civil organizada ou não dentro desse espaço institucional, apresentado pelo Estado como instrumento de controle e fiscalização das contas públicas municipais, se fez necessário, tendo em vista o contexto de sua criação. Em uma perspectiva de institucionalização pelo Estado de espaços destinados à fiscalização e controle social de seus atos relacionados aos gastos públicos, as Ouvidorias são apresentadas, por este,

⁵ Trata-se de um documento no qual convergem os problemas e temas de ordem nacional, regional e local de maior interesse (DIAS; MATOS, 2012).

como locais apropriados para o exercício desta atividade por parte da sociedade civil. Assim, tem-se a *participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais* como nosso *objeto de estudo*. Ressalte-se que nos interessa compreender a sociedade civil tanto no aspecto de sua composição enquanto organizada, ou seja, suas associações, sindicatos, movimentos estudantis etc., quanto na sua composição enquanto não organizada, dizendo respeito aos cidadãos que, em sua ação individual, buscam um interesse coletivo.

Nesse sentido, tendo o TCE-PI a função constitucional de controlar a administração pública, e sendo a Ouvidoria um espaço dentro deste órgão destinado à participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, a presente pesquisa apresentou como *questão central*: — *Como a participação da sociedade civil organizada ou não se realiza no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do Tribunal de Contas e qual sua efetiva contribuição para o fortalecimento da relação entre a sociedade civil e o Estado Democrático de Direito?*

Surgiram, quando da análise do objeto de estudo desta pesquisa, em consonância com nossa questão central, as seguintes *questões norteadoras*: — *Como se processa a participação da sociedade civil organizada ou não dentro da Ouvidoria do TCE-PI? — Qual a composição da sociedade civil que se utiliza da Ouvidoria para participar do controle das contas públicas municipais? — Qual a visão da sociedade civil organizada ou não no tocante a seu papel na fiscalização e controle das contas públicas municipais via Ouvidoria? — Que consequências de ordem política e social traz a participação social via Ouvidoria, no que se refere ao controle das contas públicas municipais? — Quais ações realizadas pelo TCE-PI acerca do controle da gestão pública municipal sofreram direta influência da participação social através de sua Ouvidoria? — Quais os avanços e retrocessos, limites e possibilidades que ali se estabelecem no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado?*

Na realidade, foi importante refletir sobre essas questões, frente à inexistência de estudos em sede estadual acerca da participação da sociedade via Ouvidoria do TCE, com a finalidade de controlar as contas públicas municipais. Nesse sentido, tais questões orientaram o desafio de construir este estudo no Estado do Piauí, frente ao que já existe de discussões teóricas em nível estadual e nacional acerca da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, em um grande encontro com o objeto de estudo, e *pari passu* com sua complexidade.

Em síntese, esta pesquisa pretendeu *contribuir para o enriquecimento das reflexões acerca da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais via*

Ouvidoria do TCE-PI, seus avanços e retrocessos, limites e possibilidades nesse espaço estabelecido, no que diz respeito à relação da sociedade civil com o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com o avançar cada vez mais perceptível dos preceitos gerencialistas e neoliberais no processo de condução da gestão pública brasileira, principalmente com o adentrar pela década de 1990, tem-se a dialética de Marx (2008) como o método mais condizente e colaborador de nossa pesquisa.

Para Marx (2008) a exposição seria uma face da realidade do objeto pesquisado em movimento, na sua constante ação e reação, sendo não uma produção, mas uma reprodução da realidade ali encontrada. A reprodução em Marx (2008) trata-se da reconstrução crítica, no plano das ideias, do movimento sistemático do objeto, uma vez que este necessita ser pesquisado, entendido, investigado, captado em seus detalhes, compreendendo suas dinâmicas, movimentos, contradições, sua evolução, suas conexões, e, desta forma, expô-lo de modo adequado, sistemático e crítico.

Assim, tem-se no método dialético de Marx o mecanismo necessário para ir além das opiniões preconcebidas, de conceitos externos relacionados à participação da sociedade civil organizada ou não nas contas públicas municipais, principalmente por estar relacionada nessa pesquisa e como ela ocorre via Ouvidoria do TCE-PI. Trata-se de ir além das questões que sobre ela pairam, penetrar e mergulhar em sua realidade no *locus* empírico estudado, trazendo à baila sua própria lógica, conexões, relações etc.

Levando-se em consideração nosso objetivo investigativo — que era conhecer e analisar a participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI — o método dialético propõe justamente compreender o mundo e a realidade ao nosso redor; adequar-se às necessidades da pesquisa proposta e aos objetivos almejados, e, deste modo, buscar desvelar a essência do papel da participação no controle das contas públicas municipais e sua contribuição para a relação entre o Estado e a sociedade civil em um contexto democrático.

O cerne de nossa abordagem metodológica foi de ordem quanti-qualitativa, em razão de esta ser “um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tendo por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social” (NEVES, 2005, p. 1).

A escolha da mencionada abordagem metodológica se deu pelo fato de esta possibilitar o estudo dos fenômenos relacionados aos seres humanos e suas complexas relações sociais nos mais diversos ambientes, bem como os números decorrentes das análises documentais e a

tabulação de dados (GODOY, 1995). Na pesquisa em questão, foi possível analisar como ocorre a participação da sociedade civil, no controle e fiscalização das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI, suas características, elementos norteadores de sua configuração, bem como os aspectos positivos e/ou negativos de sua relação com o Estado Democrático de Direito.

O que se buscou com a supracitada abordagem foi conhecer o espaço dos sujeitos envolvidos na pesquisa, diante de seu amplo espectro e contexto social, em busca de uma mínima compreensão acerca de seus papéis e dos processos dinâmicos em que estão envolvidos. Tal objetivo se fez possível tanto através da análise das entrevistas quanto dos dados tabulados e dos documentos referentes à atuação da Ouvidoria do TCE-PI.

A abordagem qualitativa, nesta pesquisa, diz respeito ao fato de a participação da sociedade civil organizada ou não na fiscalização das contas públicas municipais no Estado do Piauí não ter sido estudada como um fenômeno em si, mas principalmente com o intuito de concebê-lo dentro de uma nuance maior, qual seja, a relação entre Estado e sociedade civil em ambientes democráticos e constitucionalmente estimuladores desta participação, a exemplo do Brasil (LAPERRIÈRE, 2008). Transfigura-se em semelhante pensamento adotado por Minayo (2005, p. 22), ao apontar as metodologias qualitativas como “[...] incorporadoras de significado e intencionalidade inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais”.

Ao considerar-se que nessa pesquisa a diretiva de trabalho consistiu na crença de que a Ouvidoria do TCE-PI possui aspectos positivos e/ou negativos, avanços e retrocessos, limites e possibilidades, quanto ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado Democrático de Direito brasileiro, a abordagem qualitativa é aplicável, tendo em vista que objetiva conhecer uma realidade que não pode ser quantificada. Traz à tona questões específicas, pois conhece um conjunto de significados, valores e crenças próprios do contexto analisado e dos sujeitos envolvidos, situações que são passíveis de reducionismos operacionais e quantitativos (MINAYO; DESLANDES; CRUZ NETO; GOMES, 1994).

A compreensão dos avanços acerca dessa participação diz respeito a possibilidades de aproximação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que a Ouvidoria propõe viabilizar o controle social das contas públicas municipais, o que permite aos sujeitos participantes conhecer a realidade do seu município e atuar ainda que de forma indireta na condução de sua gestão. Nesse sentido abordar qualitativamente esse cenário permitiu centrar a análise na forma como os sujeitos interpretam e dão sentido à sua participação no controle social.

As possibilidades reais de uma construção dialógica, porém não menos combativa, tanto do Estado quanto da sociedade civil, são estudadas e compreendidas nesse mote qualitativo de compreensão de mundo e das relações que ocorrem no âmbito da Ouvidoria do TCE-PI.

Os retrocessos também foram possíveis de se perceber na medida em que a abordagem qualitativa nos permitiu oferecer descrições e análises específicas e ricas do *locus empírico* estudado, auxiliando na pesquisa, permitindo-nos superar iniciais concepções, e revisar e reformular construções teóricas anteriormente adotadas, permitindo a descrição e a análise mais fidedigna do ambiente estudado.

Assim, e com o firme propósito de trazer contribuições teóricas significativas sobre as categorias de análise que envolvem a participação social no controle das contas públicas municipais, a presente pesquisa atuou em diversas frentes, sendo elas: pesquisa de campo, onde foi possível realizar a análise documental, bem como as entrevistas semiestruturadas, concomitante à revisão bibliográfica.

A abordagem quantitativa se fez bastante presente, por meio da tabulação de informações acerca das demandas da Ouvidoria do TCE-PI, tais como: o número de demandas no período estudado, classificando-as em denúncias, reclamações, solicitações de informações, sugestões e elogios, além do tipo de denúncia e seu quantitativo e a situação dos processos decorrentes das denúncias realizadas, também em quantitativo. O objetivo do uso dessa abordagem foi possibilitar a compreensão, também em termos numéricos, do trabalho desenvolvido pelo órgão estudado, e de que forma essas expressões numéricas significam a realidade da atuação da Ouvidoria enquanto mecanismo de controle social das contas públicas municipais, e quais os ganhos desse espaço para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

De fato, a utilização das duas metodologias, qualitativa e quantitativa, se complementam e inter-relacionam, na medida em que permitem uma compreensão macro dos aspectos estudados tanto quando da realização da pesquisa de campo quanto na compreensão do contexto em que a relação entre sociedade civil e Estado ocorrem via Ouvidoria, suas especificidades, aspectos positivos e/ou negativos.

A pesquisa de campo foi realizada na sede da Ouvidoria do TCE-PI, localizada em Teresina-PI no próprio prédio do Tribunal. O período de realização da pesquisa foi de 2012 a 2016. Essa delimitação temporal se justificou tendo em vista que, após a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios obrigaram-se a garantir ao cidadão o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal, que entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012.

Após a vigência dessa norma, passou a ser obrigação da administração pública divulgar informações de interesse da sociedade, independente de solicitação, o que impulsionou nos

Estados da federação a necessidade de se criarem Ouvidorias nos TCEs, com fins não apenas de fornecer as informações solicitadas pela população acerca das contas públicas dos municípios, mas também de viabilizar seu controle e fiscalização através de denúncias.

Foi nossa preocupação compreender, quando das incursões pelo campo, a forma como o Estado, via TCE-PI, apresenta esse espaço, e como está estruturado, qual a sua composição funcional, os elementos que dispõe para viabilizar a participação social e como esta tem ocorrido do período de sua instalação, 2012, até o ano de 2016.

O *site* do TCE-PI disponibiliza uma série de informações acerca do papel da Ouvidoria e de sua atuação, as quais foram utilizados em nossa pesquisa, por tratar-se de dados anuais acerca do número de denúncias, entre outras informações acerca de como a Ouvidoria atuava.

Utilizamos como estratégia de campo a análise documental. O TCE-PI por meio de sua Ouvidoria disponibilizou livre acesso ao seu Sistema Interno de Recebimento de Demandas (SIRD). Este acesso nos permitiu catalogar e analisar as demandas direcionadas no período entre 2012 e 2016, e quantitativamente conhecer o número de denúncias, reclamações, solicitação de informações, elogios e sugestões.

Esta análise nos possibilitou perceber as nuances acerca da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, compreendendo, diante dos demais aspectos existentes nesse espaço, de que forma esta participação se deu, quais obstáculos sofreu e em que medida se fez presente no cenário estadual de controle social.

Ainda sobre a análise documental, para esta pesquisa também foram utilizadas fontes públicas, quais sejam, mídia (jornais e revistas) escrita, on-line e oficiais, no caso, o sistema interno de recebimento de denúncias via Ouvidoria do TCE-PI, bem como seus arquivos físicos, nos quais constavam informações acerca das ações desenvolvidas pela Ouvidoria e que refletiam a temática abordada no estudo, sendo comparadas e analisadas no contexto desta pesquisa.

Ressalte-se que a maior fonte de informação em termos quantitativos foi o sistema único de recebimento de demandas via Ouvidoria, que nos permitiu catalogá-las e mensurá-las no período estudado, além dos processos digitalizados e disponíveis no próprio *site* do TCE-PI, o qual nos viabilizou contabilizar os dados acerca dos processos decorrentes das denúncias realizadas através da Ouvidoria, bem como o teor da denúncia e suas consequências.

Esta análise documental foi preponderante na compreensão de nossos questionamentos sobre o modo como a Ouvidoria era utilizada pela sociedade civil para controlar as contas públicas municipais, quais as respostas dadas às demandas dos que buscavam esse espaço, além de perceber como a relação entre Estado e sociedade civil se configuravam a partir da utilização

da Ouvidoria enquanto mecanismos de participação social no controle das contas públicas municipais.

Quanto às entrevistas realizadas, estas foram semiestruturadas, ou seja, partiram de um número de perguntas abertas, com informantes individualizados e pré-selecionados, no caso os denunciante da Ouvidoria do TCE-PI, seus funcionários e *os Conselheiros do TCE-PI*. Com relação ao número de entrevistas realizadas, após se quantificar efetivamente o número de denúncias ocorridas por ano no órgão pesquisado, foi possível de fato mensurar o montante de pessoas a serem entrevistadas.

Percebeu-se que a maioria das denúncias foram realizadas (90%) através do “Fale conosco” e e-mail da Ouvidoria, ou seja, através do *site* do TCE-PI no espaço reservado à Ouvidoria, ou enviando-lhe diretamente um e-mail. Isso demonstrava que o número de denúncias presenciais era bem menor do que as feitas por meios eletrônicos. Diante deste cenário, revelado no curso da pesquisa de campo, decidimos entrevistar, durante o período de dois meses, quantos denunciante lá comparecessem. O número alcançado foi de cinco entrevistas. Levando-se em consideração a média de denúncias presenciais por mês, que no órgão aconteciam, e que era de cinco, as entrevistas obtidas representam um número significativo do universo pesquisado.

Foram entrevistados também os dois servidores da Ouvidoria. Os conselheiros do TCE-PI também foram convidados a participar, mediante entrevista. Porém, por não disponibilizarem espaço em suas agendas até o fechamento desta pesquisa, não pudemos contar com sua visão acerca do papel da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, via Ouvidoria, sendo a visão institucional analisada apenas sob o ponto de vista dos servidores da Ouvidoria, bem como de declarações dadas por alguns conselheiros nos meios de comunicação. Segundo Gaskell (2003, p. 64):

O emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceituais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações. A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos.

A utilização desta técnica de pesquisa foi relevante não apenas no que diz respeito a mapear a atividade da sociedade civil organizada ou não no controle e fiscalização das contas públicas municipais, bem como a visão de parte dos denunciante acerca de seu papel nesse

cenário, mas possibilitou compreender as nuances da participação social nesse contexto, quais as contribuições para a relação entre Estado e sociedade civil no Estado democrático de Direito. A entrevista de alguns desses sujeitos proporcionou um aprofundamento da análise direcionada às especificidades do controle social das contas públicas municipais, via Ouvidoria do TCE-PI, relacionadas aos sujeitos participantes desse controle, uma vez que colocou em evidência informações relevantes que viabilizaram compreender e descrever ainda mais a lógica existente nas relações estabelecidas naquele *locus empírico*.

No que tange às exigências formais determinadas pela Resolução nº 446/11 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (BRASIL, 2013), a pesquisa atendeu a todos os requisitos solicitados, sendo submetida à apreciação do Comitê de Ética e Pesquisa da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Piauí. Após parecer aprovado, as entrevistas foram realizadas nos locais instituídos, com entrada previamente autorizada por meio do Termo de Consentimento Institucional, no que se refere às instituições, assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido pelos sujeitos envolvidos.

Por fim, a presente Tese foi organizada em seis capítulos, incluindo-se, nesta contagem, a Introdução (Capítulo I) e as Considerações finais (Capítulo VI), com a seguinte proposta de sumário: Capítulo 2, intitulado “A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: contribuições teóricas” com um subitem; “Estado e a sociedade civil no contexto brasileiro”. Este capítulo trata de apresentar a relação entre Estado e sociedade civil desde os clássicos até a redemocratização do Brasil em finais da década de 1970 e década de 1980. Demonstra também como se configura a relação entre Estado e sociedade civil quando da movimentação social em prol do fim do regime ditatorial até o reestabelecimento do regime democrático brasileiro, aspecto fundamental para se conceberem os avanços e retrocessos, limites e possibilidades daquela relação em um ambiente democrático de Direito. Para tanto, estabelecemos conexão entre os diversos autores que decidiram trilhar o caminho dessa discussão.

Apresentamos o surgimento do conceito de sociedade civil sob a perspectiva histórica de conceituados pensadores, entre eles Marx (2008), Gramsci (2001), Cohen e Arato (1992) etc. Analisamos também o conceito de sociedade civil, o papel dessa sociedade na condução da redemocratização do País e sua relação com o Estado no período pós redemocratização.

O Capítulo 3 foi nomeado “A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO” e possui seis subitens: Participação: definições e classificações; Fatos e protagonistas no processo de constituição da participação no Brasil; A participação e o seu

papel junto ao processo democrático; Democracia e participação; Participação no Brasil e o ideário neoliberal; A participação na agenda pública brasileira. Este capítulo buscou aprofundar o foco de análise da temática nos seguintes pontos: Definições e classificações da participação, refletindo sobre suas diversas conceituações e classificações, bem como seu papel no fortalecimento da sociedade civil perante o Estado, em especial pós-redemocratização e o advento da Constituição de 1988; Fatos e protagonistas no processo de concepção da participação no Brasil, compreendendo o papel da sociedade civil na conformação do Estado brasileiro, e de que forma esta sociedade exerceu sua força diante dos obstáculos impostos à sua efetiva participação; A participação e o seu papel junto ao processo democrático, em que se busca compreender o papel da sociedade civil no período da promulgação e pós-Constituição de 1988; A participação no Brasil e o ideário neoliberal, momento em que se analisa o avanço do ideário neoliberal no Brasil em meados da década de 1990 e suas consequências para a relação entre sociedade civil e Estado; e, por fim, a participação na Agenda pública brasileira, onde se traça um panorama geral de como sociedade civil e o Estado se relacionam nos dias atuais no tocante à elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas. Autores como Duriguetto (2008), Avritzer (2009), Dagnino (2002), Tatagiba (2009), entre outros, foram utilizados com a finalidade de apresentar o panorama brasileiro de utilização do termo participação da sociedade civil e de sua contribuição para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade em um cenário de construção da democracia brasileira.

O Capítulo 4, intitulado “O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OU *ACCOUNTABILITY* SOCIETAL E AS OUVIDORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS”, possui quatro subitens: Controle social ou *Accountability*: Definições e características; As Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados; Elementos normativos estruturantes das Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados. Este capítulo analisa a utilização do controle social ou *accountability* da gestão pública pelo ideário neoliberal, como instrumento de engessamento do Estado ou pela própria sociedade civil como mecanismo de fortalecimento de seu papel junto ao Estado na condução da gestão do País; as Ouvidorias dos TCEs enquanto instrumento de participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, identificando, especialmente qual seu papel no contexto das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil frente às demandas sociais por serviços e o ideário neoliberal de redução da atuação estatal face ao livre mercado.

As modificações experimentadas pelo Brasil desde a sua redemocratização na década de 1980, passando pelas reformas administrativas realizadas na década de 1990, para tornar o Estado mais eficiente e governável e menos interventor, bem ao gosto do modelo neoliberal,

trazendo à tona a discussão acerca do controle social ou *accountability* societal, aspecto relevante em nossa análise e que é estudado sob o ponto de vista de sua contribuição para o fortalecimento democrático das relações entre Estado e sociedade civil, considerando-se seus avanços e/ou retrocessos no tocante à sedimentação dessa relação no contexto democrático em que foi inserido. Para tanto, tomamos como colaboradores teóricos nessa explanação autores como O'Donnell (1986), Luchmann (2011), Lavallo (2011), Siraque (2005) etc.

O Capítulo 5, nomeado “O CASO DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ”, contém dois subitens: Estrutura e competência da Ouvidoria dentro do TCE-PI; Análises e impressões relacionadas à atuação da Ouvidoria do TCE-PI. Este capítulo expõe os elementos normativos estruturantes de sua criação, composição e atuação, além de analisar criticamente como a participação da sociedade civil organizada ou não ocorre nesse espaço, com a finalidade de controlar as contas públicas dos municípios piauienses, quais seus pontos positivos e negativos, limites e possibilidades quanto ao fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

Os dados colhidos quando da realização da pesquisa de campo foram, neste capítulo, analisados e confrontados com as questões norteadoras de nosso objeto de pesquisa. Foi possível verificar *in locu* como a participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais se fez via Ouvidoria do TCE-PI, percebendo suas nuances e sua colaboração para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

A construção teórico-metodológica desta Tese, bem como os resultados levantados, quando da realização da pesquisa de campo e da análise dos dados investigados na Ouvidoria do TCE-PI, apontaram os aspectos positivos e/ou negativos, avanços e retrocessos, limites e possibilidades da relação da sociedade civil organizada ou não, e o Estado Democrático de Direito, quando da utilização deste espaço. A contribuição deste trabalho diz respeito à compreensão da real importância do nosso objeto de estudo, a Ouvidoria do TCE-PI, enquanto mecanismo de participação da sociedade civil no controle e fiscalização das contas públicas municipais, o que será explanado a partir de agora por meio dos capítulos dessa Tese e suas considerações finais.

2 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

Tem-se como objetivo neste capítulo analisar a relação entre Estado e sociedade civil no período pós-redemocratização do Brasil; para tanto, se faz necessário compreender seus significados, e características no decorrer do tempo; perceber suas variações e interpretações em favor do fortalecimento desta relação ou, ao contrário, direcionar sua relevância para o campo dos interesses capitalistas. Essa reflexão não poderia de forma alguma se furtar à responsabilidade de apresentar as elaborações teóricas acerca dessa relação, bem como as inferências de ordem democrática que foram se desenhando nesse percurso histórico mundial e nacional.

Muitos pensadores se esmeraram em observar com atenção o Estado na sociedade capitalista ocidental, dentre eles, e principalmente, os jusnaturalistas e contratualistas Hobbes (2006), Locke (2005) e Rousseau (1999), que defenderem a necessidade de um Estado que legitimasse os direitos inerentes e nascidos com os indivíduos; também se destacam Hegel (1993) e sua percepção do Estado burguês, quando do desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista; Marx (2008), ao defender o Estado como produto das relações de produção; os autores de tradição marxista Lênin (1961) e Gramsci (2001) e suas variações intelectivas acerca do papel do Estado na manutenção da ordem e dos interesses capitalistas; os pensadores liberais Tocqueville (2005), Keynes (1988) e Hayek (1985), em defesa da ordem e da liberdade em detrimento da igualdade, sendo o Estado propulsor e mantenedor dessa ordem. E, na contemporaneidade, Habermas (1984), com sua teoria discursiva e comunicacional de se relacionarem sociedade civil e Estado, pondo a questão do trabalho em segundo plano, bem como os precursores de suas ideias, Cohen e Arato (1992), Avritzer (1994), Costa (1997), Nogueira (2011), Dagnino (2006) entre outros.

As discussões sobre o papel e a necessidade da existência do Estado ou sua extinção, no sentido de garantir a paz social, manter o equilíbrio entre os interesses privados e coletivos, permitir o amplo desenvolvimento das relações políticas, contribuíram para a compreensão de qual o seu papel em uma sociedade cujo modelo econômico vigente é o capitalista, e o regime em sua maioria é o democrático; e como se deu e dá a comunicação entre ambos.

Trata-se de autores com pensamentos distintos acerca da relação entre Estado e sociedade civil, com abordagens e perspectivas diversas acerca do assunto, e por isso oferecem para o tema contribuições em geral não consensuais, mas ricas em subsídios para conceber a evolução daquela relação em meio ao surgimento do capitalismo, com o fim dos regimes

absolutistas e totalitários, emergindo os primeiros passos da democracia como regime adotado por muitos governos.

Pretendemos, neste capítulo, ao refletir sobre as diversas posições acerca da função do Estado e sua relação com a sociedade civil, além de compreender, aproximarmo-nos da concepção teórica que melhor a representa e o papel de cada uma dessas categorias, levando em consideração os aspectos sociais, teóricos e políticos atuais do objeto de estudo sobre o qual nos debruçamos nesta Tese. A compreensão de como se desenhou o convívio entre Estado e sociedade civil se faz necessária para conceber em nível nacional que influências conceituais os diversos pensamentos acerca do assunto produziram e como essas categorias, no geral, são concebidas e utilizadas no país. É o que procuraremos tratar a partir de agora.

Os pensadores contratualistas Hobbes (2006), Locke (2005) e Rousseau (1999) apresentaram as primeiras nuances acerca da relação entre Estado e sociedade civil, na medida em que abordaram as características do Estado e a necessidade de sua existência e fortalecimento frente à manutenção da sociedade. Estes pensadores, ainda que mantenham entre si uma correlação no que diz respeito à discussão em suas concepções dos assuntos relacionados ao Estado e a sociedade, atuaram em espaços e tempos distintos.⁶

Entre o início do século XVII e final do século XVIII as teorias pautadas no direito natural e/ou jusnaturalismo fundamentaram os princípios individualistas e liberais que moldaram a política à época, sendo estes autores — Hobbes (2006), Locke (2005) e Rousseau (1999) — os principais defensores da necessidade de respeito por parte dos governantes dos direitos nascidos com os indivíduos, o que limitou e reduziu assim sua atuação. Nesse sentido, a figura do Estado surgiria com o objetivo de garantir e coibir a violação desses direitos inerentes e inatos aos homens (WELFORT, 1991).

Ainda que nesse momento histórico não houvesse uma clara definição acerca do que seria sociedade civil, suas reflexões iniciais surgiam em meio a essas teorias contratualistas, haja vista terem sido desenvolvidas no processo de transição para o sistema capitalista (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Ressalte-se que o termo contratualismo diz respeito a uma necessidade de se pactuar, se contratar, se acordar coletivamente a existência de uma entidade maior e soberana aos demais indivíduos, com fins de garantir essencialmente seus direitos e liberdades enquanto seres

⁶ Tomas Hobbes nasceu em 5 de abril de 1588 na Inglaterra. Matemático, teórico político e filósofo. Sua obra mais significativa foi *Leviatã*, escrita em 1651. John Locke nasceu em 29 de agosto de 1632, também na Inglaterra. Filósofo e idealista do Liberalismo. Pautou sua tese na formulação de um contrato social entre a sociedade e uma entidade maior chamada de Estado. Jean-Jacques Rousseau nasceu em 28 de junho em Genebra, na Suíça. Filósofo idealista do Iluminismo (MONTEAGUDO, 2004).

humanos naturalmente desses dotados. Duriguetto afirma que:

É com base nessa ‘ontologia’ que os jusnaturalistas vão edificar a ideia de sociedade civil – uma sociedade caracterizada por relações de troca entre indivíduos livres e iguais, proprietários de suas próprias capacidades e do que adquiriram mediante a prática dessas capacidades – e de sociedade política, uma esfera para a proteção dessa propriedade e para a manutenção de um ordeiro relacionamento de trocas (DURIGUETTO, 2007, p. 35).

Hobbes (2006), por exemplo, apresenta o Estado, no século XVII, como antítese do estado de natureza. Em sua obra *Leviatã*, publicada originalmente em 1651, procurou analisar a formação do Estado e da sociedade. O Estado surgiria mediante o estabelecimento de regras de convivência a serem obedecidas pelos indivíduos em prol da criação de uma sociedade de homens. Seria criado um contrato entre eles, aceito pela maioria, transferindo poderes individuais e direitos a um ente soberano, o Estado, desconstituindo assim a ideia de direitos inerentes à natureza humana e anteriores a qualquer formação social. Nesse sentido, Montano e Duriguetto (2011, p. 23) afirmam:

O poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros. No estado de natureza, todo homem vê os outros como concorrentes, pois todos são iguais na capacidade de alcançar seus fins, podendo até causar um ao outro a morte, na defesa dos seus interesses.

Assim, para Hobbes (2006), o estado de natureza seria uma espécie de estado de guerra permanentes dos homens entre si. Nesse cenário de guerra permanente, a saída desse estado seria necessária em prol da própria manutenção da vida humana.

Dessa forma, o surgimento do Estado seria a grande resposta a uma necessidade de sobrevivência e resguardo da propriedade. Os indivíduos estariam dispostos a abrir mão de sua autodefesa e autocontrole em detrimento de uma proteção maior e mais forte, capaz de impor limites aos poderes e interesses de uns em prejuízo de outros (WELFORT, 1991). O acordo ou pacto, segundo Bobbio (1991), seria elaborado com o fim maior de estabelecer uma soberania de poder e de autoridade, pautada na sua irrevogabilidade, indivisibilidade e absolutividade, características estas adquiridas mediante o consenso do contrato social.

Ao ser, pois, essa soberania acatada como irrevogável, sua rescisão somente seria possível com a unanimidade de interesses. Em sendo absoluto o poder dado ao soberano, sua vontade substitui a de todos os indivíduos, uma vez que os representará, sendo, pois livre para exercer seu poder de coerção em defesa dos direitos dos indivíduos que este representa (HOBBS, 2006).

Deste modo, o poder do soberano para com seus súditos, segundo Hobbes (2006), seria mantido enquanto capacidade que este tivesse de proteger e resguardar seus direitos; ou seja:

A finalidade da constituição do Estado é a garantia da paz e da segurança e de fazer boas leis, revertendo o ambiente de guerra de todos contra todos. Se o Estado não se mostra capaz de assegurar aos súditos a proteção, seja por inépcia ou por ele mesmo a ameaçar por excesso de crueldade, o pacto é violado e os súditos retomam sua liberdade para se defender como quiserem (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 25).

Há uma nítida defesa, por Hobbes (2006), do regime de governo monárquico, uma vez que acreditava na indivisibilidade da soberania, e, portanto, do poder, refugando assim, a sua distribuição entre órgãos, isto é, descentralizando o poder em várias instâncias. Caberia ao soberano, única e exclusivamente, o poder de governar, e o contrato firmado entre Estado e sociedade civil equivaleria ao pacto entre monarca e súditos, sendo suas formulações lei maior e absoluta.

Ressalte-se que o Estado surge, na visão de Hobbes (2006), para garantir e resguardar a propriedade. Os indivíduos entregam, portanto, sua liberdade para esta instituição que garantiria, assim, o controle sobre a vida de cada um. Desse modo, não há que se falar nesse momento histórico, e, a partir dessa perspectiva, de qualquer tipo de controle da sociedade sobre o Estado, ao contrário, o controle partia do Estado em prol da paz social, tendo poderes para interferir na vida privada dos indivíduos.

Locke (2005) ainda que também rompa com a tese de direito natural, como o fez Hobbes (2006), e, também, estabelecesse a necessidade de proteção da propriedade do indivíduo mediante contrato, defendia que esse direito à propriedade era algo inerente ao ser humano, vindo, portanto, antes da própria instituição do contrato social e da sociedade.

Sua obra intitulada “O segundo tratado sobre o governo civil”, publicada em 1682, trouxe uma rica exposição sobre sua teoria, estabelecendo sua visão sobre a necessidade de se criar um estado civil e não mais de natureza, em que haveria um consentimento da sociedade em torno da criação de um ente superior, o Estado e suas leis em prol da preservação de direitos, em especial o de propriedade. Assim, mesmo que Locke (2005) não defendesse a tese da existência de direitos naturais tal qual defendido por Hobbes (2006), acreditava que somente através da submissão da sociedade ao Estado, por meio do contrato social, haveria a centralização das funções administrativas e a preservação dos direitos dos homens, principalmente o de propriedade. Na sua visão, o Estado não poderia centralizar absolutamente seu poder, sendo necessária a divisão entre Executivo e Legislativo (LOCKE, 2005).

Em Locke (2005), os homens passam a se apropriar da natureza pelo trabalho; podem

acumular bens à medida que seu trabalho consegue produzir maior riqueza do que suas necessidades imediatas de consumo, tornando-se assim produtores de valores de troca, o que levaria à existência de homens ricos e pobres nesse estado de natureza, justificados pela capacidade de trabalho de cada um criar valores.

Duriguetto (2007, p. 36) afirma que “as formulações de Locke constituíram diretrizes fundamentais do Estado liberal, inaugurando aquele que se firmaria como um dos princípios e fundamentos centrais do liberalismo” a existência do Estado com o fim maior de defesa dos direitos e liberdades individuais.

Locke (2005) era um defensor da divisão de poderes. Nessa visão, a sociedade estaria subentendida no exercício do Poder Legislativo, tendo em vista ser composta por membros da sociedade, tendo inclusive poderes para destituir o Poder Executivo, quando do não cumprimento de seus deveres. Nesse sentido é possível observar uma evolução no entendimento acerca do papel dos indivíduos na sociedade. No entanto, há de se ressaltar que essa compreensão de controle da sociedade em relação ao Estado se dá no campo da propriedade privada, uma vez que apenas seus detentores tinham acesso às instâncias políticas do Estado, dele podendo participar.

Montano e Duriguetto (2011, p. 27) contribuem para o tema declarando que:

Também ao contrário de Hobbes (2006), em que o contrato é um pacto de submissão de súditos ao soberano, em Locke (2005) o contrato é um pacto de consentimento dos indivíduos para a proteção da propriedade, é um pacto que institui um poder político limitado, uma vez que o poder executivo é subordinado ao poder legislativo. Assim, o poder político permanece nas mãos dos indivíduos, uma vez que é transferido somente enquanto se cumprem seus interesses, conforme as normas e as leis estabelecidas no contrato social.

A ideia de Estado liberal, já latente no período, recebeu ênfase na medida em que Locke (2005) defendia a existência do Estado com o objetivo de proteção dos indivíduos e de suas propriedades, suas liberdades e direitos. No entanto, essa proteção não ultrapassava os limites da individualidade, crendo o autor que caberia a cada um buscar seu lugar ao sol, sem interferências por parte do Estado (WELFORT, 1991).

Movimentos como a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) sofreram relevante influência das elaborações teóricas de Locke, uma vez que ambas lutavam por emancipação política e pautavam suas reivindicações na defesa de direitos como a liberdade, a vida, a felicidade, a propriedade e igualdade, entre outros, sendo estes inalienáveis, intransferíveis e inerentes à sua condição humana. A própria Revolução Francesa fez uso da fonte principiológica defendida

por Locke, ao creditar ao indivíduo a capacidade de ascender e evoluir mediante a existência de um Estado que lhe garantisse sua individualidade e liberdade, ainda que nos moldes burgueses (MONTANO; DURIGUETTO, 2011); ou seja:

[...] o resultado de suas formulações consistiu na afirmação, em termos universais, de direitos e deveres que tinham um conteúdo de classe e que, portanto, eram desiguais. Trata-se da defesa de que o status de cidadão, em suma, o estatuto da cidadania, depende da condição de ser proprietário de bens. De um lado, todos os homens são membros da sociedade civil quando se trata de serem governados; de outro, somente detentores de propriedade são dela integralmente membros quando se trata de governar. Ou seja, o poder de governar está hipotecado aos que têm propriedade, pois somente estes têm poder político. O Estado é fundado por eles para a proteção de sua propriedade e de si mesmos (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 27).

Outro autor que apresentou relevante discussão no que diz respeito à relação Estado e sociedade civil foi Rousseau (1999). Sua obra denominada “O contrato social” publicada em 1762, já em meados do século XVII, trouxe uma nova concepção, ainda que contratual, para a relação entre Estado e sociedade civil. O autor tinha posicionamento diverso e até anverso aos de Hobbes e Locke, uma vez que para estes os indivíduos agiam com base em desejos egoístas e pessoais, sendo o contrato social o mecanismo viável para garantir e preservar tais interesses. Assim sendo, a sociedade civil seria regulada pelo Estado, mediante contrato social que seria capaz de resguardar a paz, a liberdade, a propriedade e os demais interesses privados decorrentes das relações em sociedade (WELFORT, 1991).

Rousseau (1999) mostra sua divergência com os autores supracitados ao defender que o indivíduo possuía em sua origem não o estado de guerra, mas sim, o de paz. No qual supria suas carências materiais em contato com a natureza, sem alimentar aspectos egoístas e individualistas no seu agir. Seria o desejo de manutenção da paz social e seu resguardo por uma entidade maior e mais poderosa, pois composta pelos interesses e desejos de todos que o faria buscar a elaboração de um contrato social.

Em Rousseau, o privatismo e o egoísmo não são atributos naturais e eternos do indivíduo, mas atitudes que podem ou não ser potencializadas pelo processo de socialização. Aqui a estipulação do contrato existe para preservar e potencializar não uma sociabilidade baseada no individualismo, mas na ‘vontade geral’ e no interesse comum (DURIGUETTO, 2007, p. 38).

Nesse sentido, Duriguetto (2007, p. 38) afirma que “entre os pensadores clássicos, Rousseau ocupa lugar à parte pelo considerável esforço teórico que despendeu na tentativa de pensar as relações entre Estado, sociedade civil e democracia, a partir da ideia de soberania

popular”.

Rousseau (1999) também tratou, ainda que de forma indireta, acerca da relação Estado e sociedade civil, convergindo com os pensadores anteriores acerca da necessidade de leis que regessem o comportamento do homem em sociedade, rompendo com a ideia de estado de natureza e defendendo a existência de um Estado civil. O autor defendia a elaboração de uma legislação sob a vontade geral, na qual o Estado, personificado na figura monárquica do príncipe, não estaria acima das leis, mas sim devendo-lhes respeito.

Sua visão acerca da sociedade civil, por ele intitulada de civilizada, levava em consideração as desigualdades por ela produzidas quando da instauração da propriedade privada, a qual possibilitava a diferença entre indivíduos e suas posições no quadro social (BOBBIO; BOVERO, 1994).

A criação da propriedade privada (ROUSSEAU, 1999) fez surgir as grandes desigualdades econômicas, a concorrência, a disputa de interesses entre os indivíduos, tornando o egoísmo base da vida social, sendo esse o contexto de existência da sociedade civil.

Sua aversão à ordem política defendida por Hobbes (2006) e Locke (2005) se justificava no fato de ambos acreditarem que a defesa do direito de propriedade resguardaria a segurança de todos, o que, ao contrário, segundo Rousseau, causaria desigualdade e dominação políticas de uns em relação aos outros (BOBBIO; BOVERO, 1994).

Para Montano e Duriguetto (2011, p. 30):

Ao contrário de Hobbes e Locke, para os quais o soberano tem como finalidade proteger o indivíduo e seus desejos de poder e propriedade, em Rousseau o corpo político que nasce do contrato tem a finalidade de transformá-lo em um homem diferente, que tenha como conduta o instinto pela justiça.

Rousseau (1999) não buscava a eliminação por completo da desigualdade da distribuição da propriedade. Uma distribuição mais equitativa já seria o suficiente, não existindo, pois, em seu pensamento, a erradicação da desigualdade tampouco sua socialização, demonstrando sua base teórica liberal, mas focando sua discussão na possibilidade da construção de indivíduos pautados pela busca do bem comum e um Estado também focado no interesse comum, sendo este último respaldado pela soberania dada pela sociedade mediante pacto.

Montano e Duriguetto (2011, p. 30) apresentam a crítica de Coutinho ao supracitado autor nos seguintes termos:

Entretanto, segundo Coutinho (1996, p.27), embora Rousseau tenha oferecido

uma contribuição à construção democrática da ordem política, a determinação do modo pelo qual se opera a construção da vontade geral é problemática, uma vez que não se vê o processo de elevação do ‘interesse individual’ em relação ao ‘interesse comum’ como resultado da tomada de consciência de ‘interesses coletivos’, de grupos ou instituições, de associações ou até de classes sociais, que expressariam a existência de interesses que jamais poderiam ser considerados como ‘comuns’ a todo o corpo social. Isso porque, para Rousseau, a situação ideal seria a que não contasse com a presença de grupos e associações particulares organizadas, uma vez que essas acabariam se transformando em vontades gerais desses grupos contrapostos às de outros grupos e impedindo a construção de uma ‘vontade geral’ (MONTANO; DURIGUETTO 2011, p. 30).

O fato de Locke (2005) e Rousseau (1999), ainda que em épocas distintas, trabalharem com a ideia de elaboração de um contrato ou acordo no qual os indivíduos abririam mão de seu poder e autonomia em prol de uma proteção mais ampla e passível de obediência pela maioria, através da criação de um ente abstrato e gestor da vida em sociedade, estabelece as bases sobre as quais os estudos acerca do conceito de sociedade civil e Estado vão se alicerçar. A compreensão das leis para além da aceção divina de condução da humanidade foi uma das heranças adquiridas nesse processo contratualista e liberal de compreensão das categorias em estudo. Ou seja, tem-se a partir desse momento uma compreensão de Estado e de sociedade para além da vontade de Deus, destituindo a religião do posto majoritário de definição e condução da vida política e social.

É com Hegel (1993) que se encontra uma análise da formação social moderna após as revoluções burguesas.⁷ Ou seja, para além das descrições de modelos ideais de Estado e sociedade civil apresentadas pelos jusnaturalistas, Hegel (1993) descreve o Estado burguês tal qual o mesmo se apresenta no contexto de consolidação dos ideais capitalistas (WELFORT, 1991).

O bem-estar individual, enquanto direito, deve, segundo Hegel (1993), ser proporcionado sem o comprometimento da propriedade privada, mediante o fortalecimento das instituições administrativas que deveriam salvaguardar e preservar a sociedade civil. Senão vejamos em suas palavras:

A previdência administrativa começa por realizar e salvaguardar o que há de universal na particularidade da sociedade civil, sob a forma de ordem exterior e de instituições destinadas a proteger e assegurar aquelas infinidades de fins e interesses particulares que, efetivamente, no universal se alicerçam (HEGEL, 1993, p. 211).

⁷ São consideradas revoluções burguesas as revoluções inglesas do século XVII, Puritana e Gloriosa, e a Revolução Francesa de 1789 (HILL, 1985).

Hegel (1993) em seus estudos já caracterizava a sociedade como espaço das necessidades individuais, do egoísmo e divisionismo, sendo a ela inerente um poder de autodestruição. Nesse sentido, seria uma entidade distinta do Estado, cabendo-lhe regular as necessidades e interesses desse espaço, o qual imporá o interesse coletivo em detrimento do individual. Não haveria sociedade sem a presença e atuação constante do Estado, cabendo a este regular as relações sociais (WELFORT, 1991). Hegel (1993, p. 12) define a sociedade civil nos seguintes termos:

[...] A sociedade civil é a diferença que intervém entre a família e o Estado, embora a sua formação plena ocorra mais tarde do que a do Estado, pois, como diferença, ela pressupõe o Estado, que ela, para existir, tem de ter diante de si como algo subsistente por si. A criação da sociedade civil pertence, de resto, ao mundo moderno, que, pela primeira vez, faz justiça a todas as determinações da Ideia.

Hegel (1993) foca suas análises e discussões em torno do que seria a sociedade civil, sendo o primeiro a propor seu conceito para além do Estado político e do estado de natureza, coexistindo com o primeiro. Assim, o autor define sociedade civil como espaço no qual os indivíduos buscam satisfazer seus interesses mediante o trabalho, no qual reivindicam a proteção de suas liberdades, de sua propriedade e demais interesses de ordem social, como a justiça, a polícia, as corporações. As atividades econômicas, as relações de trabalho, os interesses privados compõem a sociedade civil hegeliana que não seria apenas econômica, mas também política (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Hegel (1993) defendeu a intervenção do Estado na sociedade como necessária, com o fim específico de extinguir possíveis distorções que trouxessem algum obstáculo ao alcance dos interesses comuns. E afirma:

Quando se confunde o Estado com a sociedade civil, destinando-o à segurança e proteção da propriedade e da liberdade pessoais, o interesse dos indivíduos enquanto tais é o fim supremo para que se reúnam, do que resulta ser facultativo ser membro de um Estado. A associação como tal é o verdadeiro fim, e o destino dos indivíduos está em participarem numa vida coletiva; quaisquer outras satisfações, atividades e modalidades de comportamento têm o seu ponto de partida e o seu resultado neste ato substancial e universal (HEGEL, 1993, p. 217).

Suas proposições, ao contrário das jusnaturalistas, colocam a sociedade civil não em oposição ao estado de natureza, mas em conformação por meio de um contrato. Nesse sentido, o Estado seria o ente organizador da ordem social, fazendo prevalecer a vontade coletiva em detrimento da vontade individual, expressando os interesses universais elaborados a partir das necessidades e reivindicações da sociedade civil (BOBBIO, 1987).

Para Hegel (1993) não seria a sociedade civil a fundadora do Estado, mas o oposto. A sociedade civil nesse cenário seria regida pelo princípio da universalidade. Ao contrário do que dispunham os contratualistas, não seria o Estado fruto de uma alienação da liberdade natural humana, mas sim o mecanismo necessário para libertar os homens.

Hegel (1993, p. 47) defendia que “o Estado é a realidade eficaz da liberdade concreta e a liberdade concreta consiste em que a pessoa, com os seus interesses particulares, nele encontra o seu pleno florescimento, tanto como o reconhecimento dos seus direitos”.

Segundo Hegel (1993), a ação humana em regra é direcionada por seu interesse em alcançar bens específicos. Inexistindo esse interesse não haverá ação. Assim, o que distingue Estado e sociedade civil é o caráter geral ou particular dos interesses que impulsionam os homens a agirem em prol da obtenção de seus interesses.

São as ações decorrentes dos interesses de ordem particular que originam a sociedade civil, assim como são os interesses de ordem geral, universal e coletivo que originam o Estado (HEGEL, 1993).

Corroborando esse pensamento, Montano e Duriguetto (2011, p. 33) afirmam:

Ao situar a esfera estatal como espaço de realização e manifestação dos interesses universais, Hegel quer dizer que a construção deste também se processa nessa esfera. Ou seja, as diferentes demandas advindas das organizações da sociedade civil (“corporações”) seriam atendidas quando compatíveis com o interesse comum. Assim, para Hegel, caberia ao Estado garantir o bem público ao mesmo tempo que preserva a sociedade civil e seus fundamentos, dentre os quais, a propriedade privada. O Estado é, assim, transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particularistas da sociedade civil.

A tese hegeliana defendia o regime político da Monarquia constitucional hereditária, na qual as eleições trariam prejuízo à boa condução dos interesses coletivos inerentes à própria formação do Estado, o que se traduziu em um espírito antidemocrático. Porém, não se pode deixar de considerar sua contribuição para uma teoria moderna da democracia ao fundamentar sua construção acerca da vontade geral em um espaço público. Caberia ao Estado condensar os interesses e reivindicações provenientes da sociedade civil, posto que somente ele detinha o poder e a capacidade de elaborar normas, e mediante a coação ter sua obediência a estas (HEGEL, 1993).

Em meio às ideias até agora discutidas acerca do papel do Estado e da sociedade civil, bem como seu modo de se relacionar diante de um contexto econômico, político e social voltado para o capitalismo, Marx (2008) apresenta suas definições e teorias, definindo sociedade civil como a própria sociedade burguesa, campo da produção e reprodução. Ou seja, não haveria

distinção entre estrutura econômica e a sociedade civil (TEIXEIRA, 2005).

Discordando da visão hegeliana, Marx (2005) defendia a ideia de que o Estado seria produto da sociedade civil, sem racionalidade e/ou independência própria. A relação entre Estado e sociedade civil seria de subordinação do primeiro em relação à segunda.

Não seria possível imaginar, segundo Marx (2005), o Estado representando interesses universais. Essa visão hegeliana de Estado ia de encontro à tese marxista de que a sociedade civil era o palco das relações econômicas e estaria sempre sendo moldada pelas relações de produção. Cabendo nesse contexto ao Estado o papel de proporcionar a manutenção do sistema econômico e de seus interesses a favor do capital (TEIXEIRA, 2005).

Montano e Duriguetto (2011, p. 36) afirmam:

O Estado para Marx e Engels (1993) emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe inerente às relações sociais de produção. Assim, a burguesia, ao ter o controle dos meios de produção e ao ter o controle sobre o trabalho no processo de produção, passa a constituir a classe dominante, estendendo seu poder ao Estado, que passa a expressar os seus interesses, em normas e leis.

Nesse cenário de relações de produção e manutenção da ordem e da paz social mediante a regularização e manutenção da força de produção, o Estado não representaria interesses universais como defendiam ideias anteriores, em regra estaria à disposição dos interesses econômicos, fazendo-os sobrepor-se aos demais (MARX, 2005).

Essa universalidade pregada seria apenas a mera reprodução dos interesses dominantes. Não haveria na realidade caráter universal em suas ações, tendo em vista o particularismo de seu comportamento em prol da manutenção e organização de um sistema econômico cuja predominância seria dos interesses burgueses de mais-valia e aumento do lucro (WELFORT, 1991). Montano e Duriguetto (2011, p. 37) contribuem para a discussão:

A centralidade da sociedade civil como momento fundante do Estado implica, para Marx, a investigação dos processos históricos da gênese da sua base material. É a partir dessa crítica que Marx supera as categorias especulativas hegelianas e as resgata numa teoria que apreende a ontologia do ser social.

Marx (2008) defende que são os interesses de classes decorrentes das relações de produção da sociedade que determinam o Estado. Assim, sua estrutura, organização e normas seriam frutos das relações de produção ocorridos em sociedade, bem como da correlação de forças e dos interesses de classes existentes nesse espaço. Seria a sociedade civil o espaço principal de onde decorreriam as lutas de classes, e estas seriam o cerne, o ponto central de toda a relação entre Estado, sociedade civil e capitalismo (MARX, 2008).

A forma de intercâmbio, condicionado pelas forças produtivas existentes em todas as fases históricas e que, por sua vez, as condiciona, é a sociedade civil [...]. Vê-se já aqui que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história [...]. A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas (MARX, 2008, p. 52).

Marx (2008) observa a sociedade e o Estado em uma relação dicotômica, na qual os interesses sociais entram em conflito direto com os interesses econômicos, tendenciando o Estado em última instância à satisfação das necessidades do Capital. Apresenta a dimensão dessa relação entre Estado e sociedade civil, apontando os limites impostos por esta em relação ao Estado:

O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração de um lado e os seus meios bem como as suas possibilidades de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que ele repousa sobre tal contradição. Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e vida pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso, a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa, uma vez que exatamente lá onde começa a vida civil e o seu trabalho cessou o seu poder. Pelo contrário, frente às consequências que brotam dessa propriedade privada, deste comércio, desta indústria, desta rapina recíproca das diferentes esferas civis, frente a essas consequências, a impotência é a lei natural da administração (MARX, 2008, p. 80).

Não se trata de uma tese idealista ou meramente especulativa acerca do papel do Estado e sua função dominante e classista, uma vez que predominava, na metade do século XIX, na Europa, a visão de que somente os detentores de posses, e os abastados financeiramente poderiam participar do processo eleitoral como eleitores ou candidatos. Por sua vez, o Estado por meio de suas instâncias representativas era controlado pelos interesses eminentemente econômicos e particularistas. As análises de Marx acerca do papel do Estado e da sociedade civil conduziam seu pensamento a uma mudança de paradigmas acerca da própria função do Estado e da sociedade civil (WELFORT, 1991).

No século XIX, as categorias sociedade civil e Estado foram submetidas a críticas intensas em Marx e Engels (1998), ao apresentarem as razões históricas do surgimento dos Estados, tratando de modo específico do Estado burguês e capitalista. Sua teoria desconstrói a ideia de “pacto” apresentada pelos contratualistas, e reposiciona o Estado no papel de mantenedor das necessidades de classes sociais dominantes com fins de garantir sua reprodução e sobreposição às demais classes.

Houve certa preocupação desses autores em apresentar a forma real do Estado, sem desconsiderar os discursos e apologias existentes à época, e que justificavam sua existência. Para eles o Estado possui como função primordial unificar e impor os mais diversos interesses

da classe dominante, a detentora dos meios de produção, à classe dominada, detentora da força de trabalho, fazendo uso inicialmente do convencimento através de ideologias, mas sem abandonar o uso da força quando necessário (MARX; ENGELS, 1998).

Marx e Engels (1998) defendiam que as ideologias liberais burguesas, além de conformar o Estado como necessário, autônomo e independente, apresentavam as relações sociais como decorrentes da natureza humana, e suas características como inerentes da sociedade burguesa. Para esses autores esse pensamento obscurecia as relações de exploração e subjugação de uma classe em relação a outra, idealizando o papel do Estado, enquanto guardião de todas as relações sociais. Essa ideologia também desconsiderava a construção histórica dos Estados burgueses, fruto da necessidade de manutenção de poder de uma classe sobre a outra, o que o colocava como entidade necessária à própria sobrevivência da sociedade, reiterando a dominação burguesa e o papel do Estado como seu mantenedor.

Os autores defendiam a tese de que a ascensão da burguesia não representou a extinção das classes, mas sim a substituição, na qual a burguesia, subjugada e oprimida anteriormente, passa a oprimir a nova classe surgida, o proletariado. Estes seriam os operários, que, ao venderem sua força de trabalho para os detentores dos meios de produção, em busca de sobrevivência, se submetiam e se subalternizavam. Desta forma, essa nova classe torna-se mercadoria, regidos pelas regras de mercado.

Nesse cenário apresentado por Marx e Engels (1998), as relações sociais ocorrem em meio à exploração da força de trabalho do proletariado, que se mercantiliza ao vender sua mão de obra em troca de um pagamento que baste para sua subsistência. Isso se dá em meio ao aumento de capital pela burguesia, uma vez que esse proletariado só recebe o mínimo para viver e produzir, sem, no entanto, participar dos lucros de sua produção, mantendo sua condição de explorado. Daí a defesa dos autores por uma revolução comandada pelo proletariado, com a finalidade de extinguir a propriedade privada, instaurando a ditadura do proletariado.⁸

Ressalte-se que Marx e Engels (1998) não apresentavam um projeto de futuro acerca do que aconteceria posteriormente à instalação do que chamaram de “ditadura do proletariado”. O que apresentaram foi a necessidade de que se rompessem paradigmas acerca da manutenção das classes e do próprio Estado, tal qual apresentado pelos idealistas liberais.

Lênin (1961) teve como autores fundantes de sua teoria acerca do Estado Marx e Engels, porém em uma realidade contextual bem diversa de seus inspiradores. O cenário era uma

⁸ A ditadura do proletariado seria este tomando o aparelho de Estado da burguesia, transformando a propriedade privada dos meios de produção em propriedade coletiva dos meios de produção, pondo fim às classes sociais, burguesia e proletariado (SUNY, 2008).

sociedade sem significativo desenvolvimento capitalista, pautado em um regime czarista⁹ em meio a um processo de revolução soviética¹⁰ (BEHRING, 2011).

A sociedade civil fora igualmente apresentada por Lênin (1961) como espaço inerente aos interesses particularistas e individuais, ao egoísmo e materialismo. Já o Estado, segundo este autor, recebe uma definição mais coercitiva em prol da manutenção da separação dos indivíduos em classes, tal qual sua divisão no trabalho com fins direcionados a fazer com que prevalecessem os interesses de classes e de sua perpetuação.

Caberia ao Estado a função de manter a separação dos indivíduos em seus grupos, conforme a divisão do trabalho de um sistema que, aos poucos, ia se estabelecendo como predominante, qual seja, o capitalista. O fim maior do Estado capitalista, na visão de Lênin, seria a reprodução e manutenção da divisão da sociedade em classes, resguardando os interesses do capital. Nesse sentido, caberia ao Estado a missão de manter a ordem e a paz em um sistema de classes no qual a desigualdade entre estas seria a regra para a manutenção do capitalismo.

Tal como definiram Marx e Engels, para Lênin o Estado representa os interesses de uma classe específica, e o principal meio de expressão da defesa desse interesse é o poder coercitivo institucionalizado. Assim, a destruição do Estado burguês deve acontecer pelo confronto armado, uma vez que o Estado é a força armada da burguesia (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 42).

Para Lenin (1961), assim como para Marx e Engels (1998), caberia ao proletariado, ou seja, à classe de trabalhadores, tomar o poder e apoderar-se da estrutura do Estado, transformando-se assim em classe dominante. Após a tomada do Estado, haveria a extinção da burguesia através da apropriação dos meios de produção pelos trabalhadores, e a sua consequente transformação em público, ou seja, de propriedade do Estado. Logo, o Estado só seria necessário até a apropriação por parte da classe trabalhadora dos meios de produção, do fim da separação dos indivíduos em classes como também do conflito entre estas. A revolução alcançaria seu fim maior com a extinção da figura do Estado.

⁹ O termo czarista diz respeito a um modelo de sistema político no qual o czar, o imperador, governava de forma absoluta e agia em prol da ampliação do império e de seu poder enquanto chefe supremo. Este modelo surgiu na Rússia em 1547 e vigeu durante 370 anos, tendo a dinastia Romanov permanecido no poder entre 1613 e 1917, sendo extinta pela revolução (SUNY, 2008).

¹⁰ A Revolução dos bolcheviques, liderada por Lênin, foi considerada uma nova revolução, pois ocorreu em outubro de 1917. Posterior à ocorrência em março de 1917, que culminou com o fim da autocracia russa e o governo do Czar Nicolau II, estabelecendo a república em seu lugar. Assim, na nova Revolução de outubro de 1917, Lênin assumiu o governo da Rússia e implantou o socialismo. Houve redistribuição de terras para os trabalhadores camponeses, a nacionalização dos bancos e das fábricas. Houve ferrenha perseguição aos componentes da Monarquia e de seus simpatizantes, inclusive com a imposição da pena de morte a milhares de opositores ao Socialismo. Lênin instalou o partido único (Partido Comunista) e retirou a Rússia da Primeira Guerra Mundial em 1918 (SUNY, 2008).

Passemos a tratar de um dos precursores mais relevantes no que tange às suas análises acerca da relação entre Estado e sociedade civil, bem como do papel que cada um possuía dentro do capitalismo monopolista do século XX, contexto das produções e vivências de Gramsci (2001).

Gramsci (2001) apresenta uma construção sobre o papel do Estado e da sociedade civil na qual se percebe relevante vínculo com as ideias de Lênin e, conseqüentemente, de Marx, mas com um avançar dialético quanto à “renovação do vínculo entre Gramsci e Lênin e, através desse, entre Gramsci e Marx” (COUTINHO, 1989, p. 51).

Em sua reflexão teórica, Gramsci não entende o leninismo (e o marxismo em geral) como um conjunto de definições acabadas, mas como um método para a descoberta de novas determinações; ou melhor, como um método para explicitar novas determinações a partir do desdobramento das antigas, as quais – sendo dialéticas – eram determinações necessariamente abertas à evolução histórica, e que exigiam, por isso, uma renovação permanente (COUTINHO, 1989, p. 49).

Enquanto a análise de Marx (2008) se deu acerca do capitalismo concorrencial inglês do século XIX, enfatizando as relações de produção, e, em Lênin o contexto era de uma sociedade sem significativo desenvolvimento capitalista, pautado em um regime czarista em meio a um processo de revolução soviética, Gramsci (2001) constrói sua teoria na Itália, em meio a um exílio forçado, uma vez que se encontrava preso, justamente pela propagação de suas ideias e de seus pensamentos. O cenário era de uma relevante socialização da política, com o surgimento de espaços de participação dos trabalhadores, como partidos políticos e sindicatos (SIMIONATTO, 1995). Segundo afirmam Montano e Durigetto (2011, p. 42):

As distinções na produção de Gramsci em relação a Marx estão longe de significar uma ruptura com seu mestre, mas justamente o contrário, há a manutenção da ortodoxia marxista que radica na fidelidade com o método, de captar da realidade as novas determinações.

A relevante contribuição que Gramsci (2001) forneceu acerca da compreensão da sociedade civil e de sua relação com o Estado se deu pelo fato de este imprimir em sua teoria uma análise, tomando por base a realidade concreta e histórica não apenas de um país, no caso a Itália, sua nação de origem, mas o conjunto das sociedades capitalistas à época. O autor fez uso das fontes teóricas de seus inspiradores e antecessores, Marx, Engels e Lênin, mas inovou ao discutir aspectos políticos da relação entre a sociedade civil e o Estado (COUTINHO, 1989).

A visão gramsciana (2001) de sociedade civil também a diferenciava do mercado e do Estado, por tratar-se aquela de espaço inerente ao conflito e de luta por hegemonia cultural e

política. Os partidos políticos, as igrejas, os sindicatos, as organizações profissionais, entre outros, seriam peças-chaves na caracterização da sociedade civil e sua dissociação do mercado.

Para ele, sociedade civil seria "o conjunto dos organismos vulgarmente chamados privados [...] e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade" (GRAMSCI, 2001, p. 16).

A sociedade civil em Gramsci seria composta por um conjunto de organizações, tais como as associações, os sindicatos, os partidos, os movimentos sociais, as organizações profissionais, as atividades culturais, o sistema educacional, as igrejas, entre outros. Seria o espaço destinado à organização das classes e defesa de seus objetivos, no qual os diversos projetos e planos são confrontados e onde as classes buscam a conquista e/ou manutenção de sua hegemonia (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Gramsci (2001) elaborou uma definição de Estado Ampliado, o qual se caracterizaria em instrumento essencial para a manutenção e expansão do poder das demandas da classe dominada, a classe trabalhadora.

O autor compreendia o Estado em uma composição articulada e contraditória, sociedade civil e sociedade política, relacionando-se dialeticamente em constante busca e manutenção da hegemonia. Enquanto a sociedade civil se caracterizaria pela existência de partidos, organizações sociais, escolas, igrejas, sendo estas responsáveis pela difusão de ideologias e valores simbólicos, caberia ao Estado uma formação de governo, forças armadas, poder judiciário burocracia etc., concentrando o monopólio da força coercitiva (GRAMSCI, 2001).

A ampliação do conceito de Estado em Gramsci (2001) decorre do desenvolvimento e da evolução da formação socioeconômica capitalista e seu modo de produção. De fato, com a introdução de determinações novas nos campos social e político, houve necessária superação do entendimento dialético e restrito do Estado enquanto mantenedor único dos interesses do capitalismo, ampliando sua gama de demandas para a classe trabalhadora (COUTINHO, 1989).

Gramsci (2001) defendia a ideia de um Estado que se ampliou, mediante a socialização da política, incorporando novas funções, e trazendo à baila discussões acerca da luta de classes; sua visão de Estado ampliado no cenário em que vivenciou o capitalismo e suas consequências em seu país de origem, além de conter a função coercitiva, qual seja a sociedade política e sua relevância na condução da sociedade, incorporou também a esfera dos interesses da sociedade civil, para além do que pensara Marx e Engels. Tem-se em sua análise um Estado que incorpora e atende não apenas aos interesses do capital, mas também às reivindicações e lutas provenientes da sociedade civil (COUTINHO, 1989).

Deste modo, a teoria de Gramsci (2001) concebe a noção de Estado para além da

sociedade política, com bases coercitivas, mas como a conformação da sociedade civil e da sociedade política. Tem-se assim a ampliação do Estado proposta por Gramsci como um produto da contemporaneidade, no qual os movimentos provenientes da sociedade civil podem não apenas demandar, mas questionar a ordem estabelecida.

Montano e Duriguetto contribuem para a discussão ao apontar que:

O conceito de sociedade civil em Gramsci pertence, assim, ao momento da superestrutura (o Estado), diferentemente da formulação marxiana, que emprega a expressão sociedade civil para designar a infraestrutura econômica. Não obstante, a alteração efetuada por Gramsci não implica a negação da centralidade descoberta por Marx da base material como fator ontológico primário da socialidade. O que determina a especificidade e a novidade do conceito de sociedade civil em Gramsci é a sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e a reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado. Assim, a sociedade civil é precisamente o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, com novas determinações, a teoria marxista do Estado (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 44).

O Estado apresentado por Gramsci (2001) seria o de sua realidade sociohistórica, mas também se tornou o ponto de partida para a compreensão e análise dos demais Estados de sua época e da contemporaneidade. A junção de uma sociedade política – caracterizada pelo Estado em seu *status* de agente coercitivo, com uma sociedade civil, caracterizada por ser a esfera da disputa por hegemonia e consenso – traduzir-se-ia no Estado ampliado de sua tese (SIMIONATTO, 1995).

Ainda que haja por parte de Gramsci (2001) o entendimento de que há uma correspondência entre poder político e o poder econômico, sendo o Estado o espaço no qual o poder e a unificação burguesa se efetivam, resta-nos compreender algumas especificidades dessa análise. Para o autor era papel do Estado não apenas atuar como esfera repressiva a serviço da burguesia, mas primordialmente manter a hegemonia burguesa na superestrutura. Ressaltando que a visão de hegemonia para Gramsci dizia respeito a uma condução ou direção social com base em consensos e acordos com os grupos e classes subalternas (COUTINHO, 1989).

Contudo, para Montano e Duriguetto (2011, p. 48), a conquista progressiva de uma unidade político-ideológica – de uma direção de classe – requer a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação de seus limites corporativos.

Gramsci (2001) concebeu e analisou o Estado considerando suas antigas e novas

funções. As antigas, relacionadas à manutenção e proteção do sistema de divisão da sociedade em classes, bem como o favorecimento da classe econômica e do próprio capital. As novas funções por ele consideradas relacionavam-se diretamente com a esfera da sociedade civil, uma vez que neste espaço diversos interesses e projetos se confrontavam.

Por sua vez, caberia ao Estado dirigir e trabalhar os consensos possíveis diante das reivindicações e interesses decorrentes da sociedade civil, sendo esta composta por, segundo Montano e Duriguetto (2011, p. 45) “aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais aos quais se adere voluntariamente e que representam os diversos interesses dos atores (particularmente das classes) que a compõem”.

O exercício de poder ocorre mediante relação de hegemonia engendrada através do consenso e da direção política. Já o Estado por meio de seu aparelho coercitivo exerce seu poder, o direcionando para a manutenção da classe dominante. A sociedade civil na visão gramsciana emerge como esfera da organização e representação de interesses das classes e grupos, que, por aparelhos privados de hegemonia, associações, sindicatos, partidos políticos etc., encaminham suas manifestações e reivindicações sociopolíticas (SIMIONATTO, 1995).

A sociedade civil gramsciana faz parte do Estado (superestrutura), que por sua vez é permeado por interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica. A sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideológicas e socioinstitucionais. Essa articulação entre sociedade civil, como momento superestrutural, com a base econômica e os interesses oriundos daí, invalida qualquer leitura (liberal, formalista, policista ou pós-moderna) de sua obra (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 46).

Gramsci (2001) ao apresentar a visão de Estado ampliado torna-se fundador de uma tese em que Estado e sociedade civil relacionam-se mediante correlação de interesses e forças. Trata-se de conceber o Estado para além da função de guardião dos interesses e da paz social, amenizando seu aspecto restritivo, e ampliando sua abrangência para, em conjunto com a sociedade civil, discutir e tratar dos elementos sociais e políticos. Não há que se falar aqui de uma análise estanque e individualizada das classes, mas sim de uma compreensão complexa e interpenetrada dos grupos e de seus interesses, em que a heterogeneidade e a pluralidade de interesses são consideradas em sua totalidade.

É oportuno mencionar a partir de agora alguns pensadores contemporâneos e defensores do liberalismo clássico,¹¹ para além dos que já foram analisados, e que prezavam pela dimensão

¹¹ Trata-se de uma corrente do pensamento político pautada na defesa da maximização da liberdade individual mediante o exercício dos direitos e da lei. É a defesa plena de uma sociedade pautada pela livre iniciativa, em meio a um sistema de governo democrático, regido pela lei, a liberdade de expressão e a livre concorrência econômica

negativa e formal das liberdades individuais e defendiam os interesses de classe da burguesia. Essas ideias não os distanciam dos contratualistas, salvo pelo contexto histórico diverso, como também da realidade econômica e política voltada para os interesses de ordem capitalista.

No pensamento liberal o grande impasse gira em torno da igualdade e justiça social em detrimento da liberdade formal negativa, ou seja, igualdade de direitos perante as leis. Tocqueville (2005), Keynes (1988) e Hayek (1985) serão abordados na perspectiva de apresentar de que forma os principais defensores da intervenção mínima do Estado e da maximização do poder econômico apresentam a relação entre sociedade civil e Estado.

Tocqueville (2005) aparece como pensador liberal de grande notoriedade por defender a liberdade como princípio democrático. Para ele, a democracia se daria mediante a representação política por meio das eleições, e caberia ao cidadão participar através de seu engajamento em associações. Sua visão de sociedade civil a colocava fora do Estado e do mercado, em busca da defesa de seus interesses. Caberia ao Estado comandar a população sem interferência popular direta, e, ainda que propusesse a participação popular, esta estaria relegada a pequenos interesses, não avançando em assuntos relacionados a gestão pública.

Seu projeto consiste então em, aceitando o desenvolvimento da igualdade e da justiça como irremediáveis, afastar o perigo dos desvios (tirania da maioria ou despotismo) levando o espaço de desenvolvimento democrático para além do Estado, atingindo o nível desarticulado das associações livres na sociedade civil: o governo estatal apto para governar; para a maioria do povo, a participação nas associações livres. Isto é, centralização governamental (o governo, no Estado centralizado e comandado por uma minoria esclarecida) e a descentralização administrativa (o povo a maioria, nas associações livres, espalhadas na sociedade civil, tratando da administração dos seus interesses) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 54).

Em seu modelo de participação, Tocqueville (2005) afirma que esta se daria através de associações livres, que funcionariam como catalizadores das insatisfações dos oprimidos. Esse tipo de participação, na maioria das vezes, era pulverizado, assim como as próprias lutas populares, visto que retirava seu caráter classista e revolucionário de movimentos e reuniões em espaços públicos, o que acabava por referendar um princípio de participação subordinada ao Estado (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Keynes (1988) influenciou toda uma época com sua teoria quanto ao papel do Estado e da sociedade civil na manutenção do capitalismo. Seu pensamento e prática política foram influenciados pelo contexto em que nasceu e viveu (1883-1946). Um cenário de expansão do

capitalismo concorrencial e de auge do império britânico, bem como crises econômicas relevantes e duas guerras mundiais. Assim sendo, tudo isso influenciou seu pensamento e sua prática política, que se orientaram para o enfrentamento e a superação da crise capitalista (WELFORT, 1991).

A tese keynesiana era de preponderância do Estado em sua relação tríade com a sociedade civil e o mercado. A necessidade de interferência estatal, segundo ele, era urgente e necessária, com o fim de garantir o pleno emprego, corresponder às demandas por direitos sociais e continuar a crescer economicamente.

O mercado, na visão desse autor, perderia aparentemente seu *status* hegemônico em detrimento dos interesses da sociedade civil, através do estabelecimento de políticas de bem-estar social (*Welfare State*). A proposta era de manutenção do capitalismo através do atendimento dos direitos sociais latentes no período, melhores condições de trabalho, menor carga horária, salário mínimo etc., e que, ao serem adquiridos pela população, manteriam o caráter predominante do sistema capitalista, que seria de acumulação e aumento da lucratividade em detrimento da apropriação da mais-valia e da mínima remuneração (WELFORT, 1991).

As políticas sociais adentraram pelo cenário político e transformaram as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, na medida em que proporcionaram o alcance de direitos pelas classes subordinadas ao capital e viabilizavam a sobrevivência do seu sistema econômico (BEHRING, 2011). Conforme Montano e Duriguetto (2001, p. 57):

Keynes não apresenta, assim, uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel do Estado para salvar o capitalismo de suas deficiências naturais. Ele concebe o Estado como um instrumento a serviço da economia, do equilíbrio econômico entre oferta e demanda, da superação da crise.

Ainda que as ideias de Keynes (1988) fossem voltadas para relevante intervenção estatal na economia, bem como sua proximidade com a classe trabalhadora inglesa, tendo sido, por vezes, considerado socialista ou antiliberal, este autor se fundamentou no pensamento político liberal, pois buscou a todo custo defender os interesses da burguesia e do sistema capitalista vigente à época. Inegável é sua marca impressa na condução política de diversos países não apenas no seu tempo, mas atualmente em países de emergente produção capitalista, como os ocidentais (BEHRING, 2011).

Foi referência para o Relatório Beveridge¹² sobre o Seguro Social e Serviços Afins –

¹² A elaboração do documento, entre outras atribuições, realizou um balanço histórico das medidas assistenciais inglesas, diagnosticou a situação das famílias e suas necessidades e elaborou um levantamento dos planos

onde se redefine o papel do Estado de regulador para provedor. Em 1943 apresenta o Plano Keynes que apesar de não ter sido aprovado em sua totalidade, serviu de base para a criação de instituições e acordos internacionais com o fim de regular nacional e internacionalmente as economias dos países. Keynes deu início aos primeiros passos rumo a uma espécie de planejamento estatal, no qual a atuação do Estado se dava em regra para corrigir problemas ocasionados pelo mercado. Seria o que mais tarde se intitularia de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Até meados da década de 1960 as ideias keynesianas encontraram respaldo, tendo em vista a necessidade crescente de expansão do sistema capitalista, e, recebendo seu aval quanto à atuação estatal intervencionista, uma vez que trazia às classes trabalhadoras o atendimento de suas demandas, impedindo maiores revoluções em torno das desigualdades econômicas latentes (ROSENMAN, 2006).

A resposta keynesiana para enfrentar a crise a curto prazo, e para promover produção e consumo massivos, promovendo pela via da intervenção estatal a demanda efetiva e o emprego, desenvolvendo serviços estatais e direitos sociais e trabalhistas, tornou-se inviável e insustentável para o capital no longo prazo, derivando numa nova fase de crise capitalista (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 60).

A partir da década de 1970, quando da ocorrência da crise econômica relacionada à demanda por petróleo e seus altos preços,¹³ na qual a recessão e o desemprego aumentaram drasticamente, alargando ainda mais o fosso das desigualdades sociais, novas estratégias de ordem administrativa e econômica deveriam ser implementadas, nos países capitalistas desenvolvidos, com a finalidade de manter a hegemonia capitalista. Para tanto, a relação entre Estado e sociedade civil sofre outra interferência por parte do mercado, uma vez que ressurgem ideias liberais com uma nova roupagem.

A consequência imediata dessa crise econômica e estatal resultou na intensificação das pressões políticas em favor do desmantelamento do sistema de Estado de bem-estar social, considerado ineficaz para reverter esse quadro pouco promissor. As portas estavam abertas para novas propostas destinadas a enfrentar as altas taxas de inflação e os preocupantes índices de paralisação

nacionais de seguridade social existentes no mundo [foram analisados ao todo trinta países] (PEREIRA, 2008).

¹³ A denominada crise de 1973 aconteceu em contrapartida ao apoio dos Estados Unidos dado a Israel em relação à ocupação de territórios palestinos durante a guerra do Yom Kippur. Como represália, os países árabes organizados na Opep decidiram aumentar o preço do petróleo em mais de 300%. O embargo pretendia ainda pressionar o mundo ocidental a apoiar os árabes contra os israelenses. Em 1979, a paralisação da produção iraniana, como consequência da Revolução Islâmica, liderada pelo aiatolá Khomeini, provocou o segundo grande choque do petróleo, elevando em mais de 1000% o preço médio do barril iraniano. Os preços permaneceriam altos até 1986, quando voltaram a cair (VICENTE, 2009).

econômica (VICENTE, 2009, p. 125).

Hayek (1985) veio ao encontro das necessidades liberais de combate ao intervencionismo estatal e a defesa de maior liberdade para a atuação do mercado, com mínima regulação. Suas ideias permeavam o contexto capitalista desde 1940, e desde então já defendia que a liberdade deveria ser considerada superior a qualquer outro direito, tais como a igualdade, a democracia ou justiça social. Sua tese atacava declaradamente toda e qualquer instituição que afrontasse o princípio da liberdade. A seguridade social, o Estado interventor e o planejamento estatal eram afrontas diretas ao desenvolvimento da liberdade e, portanto, deveriam ser repensadas (WELFORT, 1991).

Em 1974 ganhou o prêmio Nobel de economia, e em meio à crise do Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State* sua teoria foi sendo cada vez mais aceita e tornou-se hegemônica, especialmente nos países capitalistas do ocidente (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Como dispõem Montaña e Duriguetto (2011, p. 61).

Para ele, as três formas de planejamento estatal – o keynesianismo na Inglaterra, o nazismo na Alemanha e o socialismo na União Soviética – por constituírem limites à liberdade, eram igualmente o “caminho da servidão”, no sentido de constituírem regimes totalitários, eliminando as liberdades individuais.

O autor era contra qualquer tipo de intervenção econômica, mesmo e ainda que justificada pela necessidade de se buscar maior justiça social. Não haveria, pois, liberdade política em um contexto de ausência de liberdade econômica, o que deixava bem presente sua tese de liberdade econômica e política como sinônimas. Acerca desse posicionamento Montaña e Duriguetto (2011, p. 62) atestam que:

Dessa forma, se a busca da igualdade e a justiça social exigem numa sociedade estruturalmente desigual como a capitalista, a intervenção estatal – gerando tendencialmente redistribuição de renda, reparação dos prejuízos, equiparação das desigualdades – isso iria limitar a liberdade negativa-formal, já que implicaria a submissão e a subordinação de todos a um poder superior, o Estado.

Hayek (1985) defendia uma ordem social totalmente baseada na concorrência de mercado, reduzindo tanto a figura do Estado, ao limite de desresponsabilizá-lo da função de buscar minorizar a desigualdade social. Segundo sua teoria, proporcionar a estrutura necessária ao mercado para que este se desenvolva sempre a contento, bem como promover os serviços não oferecidos pelo mercado seriam as funções essenciais do Estado (WELFORT, 1991).

É salutar esclarecer que tanto para o Liberalismo Clássico¹⁴ prevalecente nos séculos XVIII e XIX quanto para o neoliberalismo atual, predomina o interesse primordial de uma atuação estatal direcionada ao alcance dos interesses liberais.

Quanto ao Estado analisado por Locke e os demais liberais era monárquico, detentor do rumo de seus súditos, no qual o absolutismo das decisões e ações era a regra. Assim sua restrição ou diminuição significava viabilizar a livre atuação do mercado, ou seja, era o mercado que regulava a sociedade. Diminuir o Estado nesse contexto se traduzia em ações voltadas a desimpedir a ação capitalista, viabilizar as relações burguesas e agir em prol do desenvolvimento da ordem capital.

O contexto de atuação da tese neoliberal, defendido por alguns autores, também tem o Estado como adversário, porém não o Estado totalitário dos séculos XVIII e XIX, o qual além de absolutista, monárquico, agia como dirigente dos caminhos de seus subalternos. Esse cenário impulsionava os liberais contratualistas a defenderem o Estado mínimo e livre atuação do mercado, objetivando com isso viabilizar as atividades capitalistas e o próprio capitalismo. Logo, ao minimizar o Estado, contribuir-se-ia para a ascensão capitalista.

O neoliberalismo lida com um Estado que age essencialmente em função do desenvolvimento do capitalismo, e, ainda que esse Estado ceda às reivindicações da classe trabalhadora, o faz por uma questão de governabilidade, por necessitar manter-se no poder, mas não por um projeto político voltado para uma atuação em prol dos interesses sociais. As reivindicações sociais, refletidas na assunção de direitos previdenciários, trabalhistas e civis, foram e são, em regra, fruto de mobilizações e lutas dos movimentos sociais provenientes da classe trabalhadora que resiste e persiste nesse ambiente desfavorável. Deste modo, e como dispõe Montano e Duriguetto (2011, p. 65), “enquanto minimizar o Estado absolutista representava um progresso histórico no desenvolvimento das liberdades, contrariamente, minimizar o Estado Democrático e de Direito representa um projeto claramente regressivo”.

Assinale-se que a tese de Hayek (1985) apresenta-se fundamentada em preceitos neoliberais; foi e continua a ser largamente utilizada como alternativa ao Estado de Bem-Estar Social, que se fundamenta na justiça e no planejamento social estatal e na igualdade social. Trata-se de um firme ataque às ideias adotadas após a Segunda Guerra Mundial nos países

¹⁴ Trata-se de corrente de pensamento político pautada na maximização da liberdade individual através do respeito à lei e o exercício dos direitos. Sua base principiológica é a livre iniciativa num contexto democrático de governo, fiado pela lei, pela livre concorrência e pela liberdade de expressão. O Liberalismo defende os direitos individuais e civis, principalmente o direito à vida, à propriedade, à liberdade, e com um governo estabelecido através de eleições livres, onde haveria igualdade de direitos para todos os cidadãos, conforme as leis estabelecem (MARTINS, 2003).

capitalistas, entre eles Inglaterra e Estados Unidos, nos quais a intervenção estatal nas relações sociais e econômicas deveria cessar, dando espaço à individualidade e a reformulação estratégica do modo de governar. Essa reformulação se deu em todos os níveis, buscando transformar e enxugar a própria gestão pública, para desburocratizá-la, limitando seu campo de atuação, e, principalmente, e desta forma, deixar livre os indivíduos na busca de seus interesses (SOARES, 2009).

O que para o autor seria o ‘caminho da servidão’, por muito tempo, permeou a atuação de países desenvolvidos, como, por exemplo, a Inglaterra, a Alemanha e a França. O ideário neoliberal passou, inclusive, a predominar no ambiente acadêmico e teórico, especialmente dos países nestes países, que se tornaram pano de fundo para as mudanças posteriormente sofridas nos sistemas políticos dos países economicamente desenvolvidos. A liberdade individual, o Estado mínimo, a livre concorrência e o livre mercado passaram a permear o cenário político-ideológico dos Estados (BEHRING, 2011).

Dessa forma, o neoliberalismo, enquanto conjunto de preceitos ideológicos políticos, econômicos e sociais, de modo progressivo ganhou espaço, e passou a ser utilizado como mecanismo viável de superação de crises econômicas, próprias do sistema capitalista em constante evolução, na busca cada vez maior por maximização de lucros (SOARES, 2009). Em termos econômicos, os países desenvolvidos, com base nos ideais neoliberais, passaram por uma reestruturação produtiva, que consiste, segundo Behring (2011):

Na desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e mérito individuais – elemento que também desconstrói as identidades, jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência (BEHRING, 2011, p. 37).

A relação entre Estado e sociedade civil, a partir desse momento, recebe do mercado a saída para sua liberalização e afrouxamento. Ou seja, as regras mercadológicas serviriam inclusive para regular a atuação estatal e, por que não dizer, social, na medida em que permitiria que paradigmas empresariais fossem dispostos como diretrizes de governabilidade. À sociedade civil caberia o papel de corresponsável pela condução da gestão pública, mediante ações solidárias de prestação de serviços sociais, ou através da criação de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e com fins exclusivamente de auxílio aos menos favorecidos (BEHRING, 2011).

Habermas (1984), herdeiro da *Escola de Frankfurt*,¹⁵ em um contexto mais recente do

¹⁵ A Escola de Frankfurt consistia em um grupo de intelectuais que na primeira metade do século passado produzia um pensamento conhecido como Teoria Crítica. Com a II Guerra Mundial, eles saíram de Frankfurt, na Alemanha,

pensamento pós-moderno e positivista, recebeu forte influência da teoria crítica; trouxe relevante contribuição para a discussão acerca da relação entre sociedade civil e Estado, é bastante utilizado e citado quando da análise contemporânea dessas duas categorias nas sociedades capitalistas atuais, ainda que este não tenha sido seu objetivo, por tratar sua teoria como uma análise normativa (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O autor traz em sua análise um novo elemento acerca da relação entre Estado e sociedade civil, para além do trabalho e da dominação de uma classe sobre outra no âmbito das relações capitalistas. Para ele seria a linguagem o elemento diferenciador do homem, na condição de ser animal e ser social, e o trabalho já se fazia presente nas relações humanas antes mesmo do desenvolvimento da linguagem. Foi somente a partir desta que houve um desenvolvimento de regras sociais (HABERMAS, 1984).

Habermas (1984) referencia a categoria linguagem em detrimento da categoria trabalho, enfatiza a produção de consenso em detrimento da produção de valores, valoriza a esfera do mundo da vida¹⁶ ou agir comunicativo em relação à esfera econômica.

Habermas (1981) reduz de tal forma a categoria trabalho de sua análise que a trata por vezes como emprego, outras por produção. Para ele a linguagem seria a única categoria capaz de definir a sociabilidade e por ele definido como elemento emancipador da sociedade. A redução da política a poder estatal e da economia a dinheiro levam-no a considerar os subsistemas como contaminados pela razão instrumental-técnica, sendo obrigado a se refugiar no imaculado Mundo da Vida. A contraposição deste com o sistema, do ator com as determinantes estruturais, o esvaziamento da contradição central entre capital e trabalho, a deseconomização e despoliticização das relações sociais, tudo isso leva Habermas a desenvolver uma utopia sem saída possível, a sua permanente reposição, a naturalizar e desistoricizar o sistema (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 74).

Ao retirar das relações sociais suas dimensões políticas e sociais, Habermas (1983) encobre a contradição latente entre trabalho e capital, uma vez que desconsidera os elementos fundadores e determinantes dessas relações, quais sejam a luta de classes, e a sobreposição do capital sobre o trabalho. Essa subjugação de uma classe por outra, bem como as interpenetrações existentes entre política, cultura e sociedade perdem seu espaço central e são discutidos de forma periférica (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

para se refugiar nos Estados Unidos, voltando apenas na década de 1950. Inspirados por pensadores como Kant, Hegel, Marx, Freud, Weber e Lukács, os teóricos da Escola de Frankfurt foram capazes de compartilhar seus pressupostos teóricos e desenvolver uma postura crítica oposta ao determinismo comum às teorias positivistas (FISCHER LESCANO, 2010).

¹⁶ Seria, para o autor, o lugar transcendental, portanto, fundante, não fundado pelas relações sociais concretas, onde se desenvolvem a intersubjetividade, a cultura, os valores, constitutivos do ser social (HABERMAS, 1984, p. 178).

Criticamente é possível perceber seu ponto nevrálgico no que diz respeito a sua teoria. O fim da concepção do trabalho enquanto elemento central das relações sociais e a aposta na associação mediante a linguagem e comunicação como o elemento evolutivo da sociedade. Seriam os consensos e acordos decorrentes do Mundo da Vida que viabilizariam o desenvolvimento da sociedade e fortaleceria sua relação com o Estado. Tanto o mercado quanto o Estado estariam limitados por seu próprio agir comunicativo¹⁷ livre entre os indivíduos (DURIGUETTO, 2007).

A sociedade civil, segundo sua concepção, seria compreendida como um conjunto de movimentos e associações, com objetivos diversos, emanados espontaneamente no mundo da vida, sem vinculação direta com o poder do Estado e da economia, tendo, nesse caso, papel essencial. Para Habermas (1984, p. 99) a compreensão acerca da sociedade civil vai além de uma visão clássica, como a disposta por Hegel (1993), pautada em um sistema das necessidades, bem como a visão pautada nas relações de trabalho defendida por Marx (2005). A base de seu pensamento estaria nas associações e organizações livres, não econômicas nem estatais. Seria a sociedade civil captadora dos problemas sociais imanados das esferas privadas, resumindo-os e repassando-os à esfera pública.

Sua teoria ataca diretamente a tese marxista de classe social, e ainda que não haja intencionalidade de aplicação de suas ideias, por Marx (2005), tidas como normativas, estas receberam relevante adesão no que diz respeito à compreensão do papel da sociedade civil no desenvolvimento democrático dos Estados, bem como a ênfase ao agir comunicativo, ao embate discursivo, à associação em prol de interesses sociais defendidos e reivindicados em espaços públicos que viabilizariam uma relação mais coerente entre o agir do Estado e os interesses sociais (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 75).

Autores como Sergio Costa (2004) e Leonardo Avritzer (2004) fazem uso, no Brasil, das contribuições de Habermas, no tocante à diferenciação entre o mundo da vida e sistemas, o que seria esfera pública e sua indissociação com a esfera privada no país, e, a relevância da ação comunicativa como mecanismo de aproximação dos interesses sociais e a ação governamental. Ainda que a teoria criada por Habermas tenha suas reservas no que diz respeito a ser utilizada como modelo normativo em sociedades que passaram por períodos de ausência democrática, e/ou se encontram em sedimentação de suas democracias, o caso do Brasil, isso não a impediu de estar em franca utilização na atualidade (TEIXEIRA, 2001).

¹⁷ O agir comunicativo seria o mecanismo por meio do qual um emissor e um receptor chegariam a um acordo ou consenso sobre o assunto discutido (HABERMAS, 1984).

A estrutura da sociedade civil brasileira apoia-se em direitos fundamentais, especialmente os de liberdade de expressão e de associação, o que garante a existência de organizações e espaços que interagem na formação da opinião pública, além de possibilitar a manifestação na imprensa e nos diversos tipos de mídia, garantindo a estrutura para a comunicação pública. A diversidade de organizações existentes proporciona múltiplas opiniões concorrentes, todas passíveis de alcançarem os espaços institucionais de deliberação, implementação e avaliação das políticas públicas. Dessa forma, o entrelaçamento entre sociedade civil e Estado se faz possível na medida em que este se mantém sensível às demandas emanadas via opinião pública, as transforma em direitos e posteriormente em políticas públicas (HABERMAS, 1984, p. 101).

Assinale-se que o conceito de sociedade civil apresentado por Habermas (1984) é pautado em um suporte institucional, e possui garantias presentes nos direitos fundamentais, sendo, portanto, autolimitado. Ou seja, as possibilidades de atuação se condicionam e se limitam, haja vista o poder que lhe é atribuído, não na esfera decisória, mas na tematização dos problemas, no questionamento dos atos e das decisões, na proposição de alternativas, possibilitando, assim influenciar o processo decisório.

As muitas contribuições dadas pelos autores ora em discussão trazem elementos relevantes para a compreensão do papel da sociedade civil diante da atuação do Estado, e de como o mercado influenciou de maneira preponderante a forma como essa relação foi construída no decorrer da história política e econômica mundial. Vejamos a seguir como se configurou a relação entre sociedade civil e Estado em terras brasileiras, refletindo sobretudo quanto às influências neoliberais em sua conformação.

2.1 Estado e sociedade civil no cenário brasileiro

O Estado brasileiro foi caracterizado historicamente, até o século XIX, como patrimonialista liberal clássico,¹⁸ tendo em vista sua mínima intervenção na ordem social e na economia do País. A atuação estatal permanece nesses moldes mesmo depois da mudança de regime em 1889, quando o País deixou de ser gerido por um Imperador e passou a ser politicamente disputado por oligarquias (SADER, 1988).

¹⁸ Caracteriza-se pelo aparelho do Estado, funciona como uma extensão do poder do soberano, aproximando-se muito do estilo de administração dos Estados totalitários, onde não se sabe ao certo o que separa o patrimônio do ditador ou de um predominante, do patrimônio nacional. As regras da administração pública acontecem em razão da vontade do soberano, aí englobada a vontade do Estado, não havendo preocupação com o bem-estar social (SADER, 1988).

Nesse contexto, não há ainda que se falar em sociedade civil no sentido de um conjunto organizado de pessoas em prol de interesses comuns, uma vez que seu conceito somente era conhecido nos países do Atlântico Norte, como, por exemplo, Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos, nos quais já existia uma relativa tensão entre o Estado e a sociedade no que diz respeito aos interesses das classes, frente ao recém-instalado capitalismo. No Brasil, o que predominava era a indissociação entre público e privado, bem como a sobreposição da propriedade rural na economia e política do País, não existindo qualquer relação entre o que viria a ser sociedade civil e o Estado, ou seja, não se pensava nem se discutia acerca do papel da sociedade junto à gestão pública (AVRITZER, 2012).

O cenário político do Brasil no início do século XIX era significativamente privatista, ou seja, os espaços rurais, por meio de seus ricos proprietários de terras dominavam o processo político e se alternavam no poder. Isso trouxe para o país um desenvolvimento excessivo da esfera privada com a sobreposição dos interesses desta classe nas atividades políticas. A indiferenciação entre as esferas públicas e privadas nesse período trouxe sérios prejuízos para uma efetiva relação entre o Estado e a sociedade, impedindo o surgimento e a definição dessas categorias como interdependentes e necessárias (AVRITZER, 2012).

Fiori (1993, p. 147) dispõe que:

No Brasil do século XIX, a equação Estado = nação = povo viu-se traduzida na fórmula Estado = proprietários = unidade territorial, consolidando-se dessa maneira como uma verdadeira matriz histórico-estrutural do país. Nesse contexto, a nação transformou-se em sinônimo de territorialidade, e não foi difícil conciliar o liberalismo econômico livre-cambista de nossas elites proprietárias com as relações internas escravistas de produção e a existência de um Estado que conseguiu controlar a moeda, o fisco e a ordem interna, assentado sobre o distante poder dos proprietários e a ausência de cidadãos.

Diferente do que se vinha apresentando sobre o conceito de sociedade civil no século XIX, nos países do Atlântico Norte, onde havia uma diferenciação acerca das categorias Estado e sociedade civil, não separando esta última do que viria a ser mercado, no século XX houve uma ressignificação de ordem tripartite, na qual a sociedade civil surge dissociada do mercado, e não apenas do Estado. Esta visão tripartite vai sendo dissipada não apenas nos países do Atlântico Norte, mas em todos aqueles que compartilham do sistema capitalista (AVRITZER, 2012).

Para Cohen e Arato (1992), o mercado estaria relacionado às ações vinculadas à produção de bens de consumo, enquanto o Estado seria o elemento burocrático necessário à manutenção da paz social e das estruturas de poder; e a sociedade civil seria um espaço próprio

para a socialização, interação social e prática de atividades públicas. Esta seria uma das visões mais utilizadas pelos pensadores acerca da caracterização atual de sociedade civil. Não sendo, porém, a única, o que veremos adiante.

No tocante ao Brasil do início do século XX, este passou por um rápido processo de urbanização, contudo, estimulado por parte do Estado, com uma conseqüente saída de parte da população do campo para a cidade, sem proporcionar, a esta, condições necessárias e adequadas a seu desenvolvimento econômico e social. Se em meados da década de 1940 mais de 70% da população encontrava-se na zona rural, este quadro mudou rapidamente no final do século XX, quando mais de 80% das pessoas já se encontravam em espaços urbanos (AVRITZER, 2009).

Esse processo acelerado e desprovido de planejamento adequado trouxe sérias conseqüências à população brasileira que passou a necessitar de serviços públicos cada vez mais escassos ou inexistentes. Há desse cenário elementos importantes para as primeiras organizações populares em prol da reivindicação de direitos no País, dando origem ao início da sociedade civil brasileira (SANTOS, 1992).

O aumento da demanda por bens e serviços sociais, através do crescimento desordenado das cidades e a carência de proteção social pelo Estado, possibilitou à Associação dos Trabalhadores lutar por seus direitos básicos, tais como: saúde, educação, água e saneamento básico, estimulando sua associação em grupos e movimentos organizados. Além dessas associações com demandas e interesses bem definidos, o processo de distribuição de bens públicos nesse período teve forte influência das associações voluntárias, pois ainda eram fortes os elementos relacionados à filantropia e solidariedade quando da concessão de direitos sociais (SANTOS, 1992).

Em detrimento dessas necessidades e com o crescimento das demandas sociais, no período já referido, o Estado passa a incorporar, entre outros, elementos burocráticos em sua administração pública, tornando obrigatório o Concurso Público para a composição de sua gestão técnica, apresentando normas específicas para sua atuação administrativa (SOUSA FILHO, 2013).

Ressalte-se que um dos elementos primordiais para o surgimento e a formação da classe trabalhadora no Brasil foi a chegada dos imigrantes operários europeus no final do século XIX. Foram suas ideias e compreensões políticas que incidiram diretamente no modo de pensar e agir dos trabalhadores brasileiros, bem como na maneira de se organizar e reivindicar direitos (COUTINHO, 1993).

Certamente houve uma mudança na questão social brasileira com a chegada da República e a conseqüente substituição da mão de obra escrava pela assalariada decorrente da

introdução dos imigrantes. Não ocorreu alteração quanto à composição das classes dominantes, que permaneceram como elites agrárias ligadas à burguesia inglesa, predominante à época. Porém, houve modificação no modo de produção, que passou a contar com uma incipiente industrialização e emergência de um proletariado urbano. Com seu surgimento, diversas manifestações de resistência e luta da classe trabalhadora aconteceram, através da criação de associações, ligas, uniões etc. (GOHN, 2000).

Mesmo e ainda que tenha havido desde o início de sua organização uma legislação repressiva contra os militantes de sindicatos e suas lideranças, observou-se o crescente desenvolvimento da classe trabalhadora, bem como de inúmeras greves nas duas primeiras décadas do século XX. As reivindicações eram voltadas para as difíceis condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, a ausência de descanso semanal remunerado, de férias, aposentadoria, jornadas sem limites de horas, bem como ausência de estrutura e saneamento básico nos locais onde estes trabalhadores residiam. Assim sendo a luta dos partidos operários e sindicatos que foram surgindo no período da República Velha girava em torno da falta de direitos mínimos para a sobrevivência e qualidade de vida da classe (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

É importante enfatizar o papel do proletariado e de sua organização como classe no País, uma vez que está intimamente ligada ao desenvolvimento da própria sociedade civil e de sua relação com o Estado. A partir dessa organização que se iniciou no final de 1920, houve, por parte do Estado e da própria burguesia, o reconhecimento da questão social, deixando de tratá-la meramente como caso de Polícia. Entretanto, ainda que tenha havido progresso quanto à organização e manutenção dos sindicatos operários, a legislação forte e restritiva quanto aos poderes de sua atuação, bem como a intervenção e controle estatal foram se aprofundando e se consolidando muito mais com a Revolução de 1930 (BOSCHET et al., 2010).

Montaño e Duriguetto (2011, p. 238) afirmam que:

A ação política repressiva e proibição às lutas dos trabalhadores e aos sindicatos autônomos, normatização de direitos e políticas trabalhistas que eram passados como concessão e outorga do Estado em vez de conquistas dos trabalhadores e o crescimento dos sindicatos oficiais tornaram as organizações sindicais espaços não de luta, mas organizações que buscavam favores e recursos junto à burocracia estatal. Os sindicatos oficiais passaram a ser espaços dos pelegos e de ações assistenciais.

O Governo de Vargas trouxe, em sua política trabalhista, o fim maior de manipular e controlar o poder político da classe trabalhadora em formação. Ia além quando se tratava de suprimir, coibir, combater e submeter qualquer movimento político insurgente e decorrente das

organizações e associações operárias (COUTINHO, 1993).

Nesse cenário de Estado interventor na era Vargas, havia um consolidado propósito de firmar a ordem capitalista no País, mas também existia a preocupação com a questão social. Isso se deu pelo fato de ser a intervenção do Estado na área social necessária para normatizar as relações entre capital e trabalho, proporcionando, assim, as bases para o desenvolvimento industrial (FIORI, 1995).

Por sua vez, o Estado Varguista utilizou como estratégia de governo a promoção de alianças com setores da classe trabalhadora, conquistando o que Coutinho (1993) chamou de “hegemonia seletiva”, que se baseava na concessão de direitos a esses setores em detrimento dos demais. Assim, a política social constituída nesse contexto se dá em meio a uma “cidadania regulada”,¹⁹ voltada para o atendimento das necessidades de ordem previdenciária e assistencial médica dos trabalhadores urbanos de profissão reconhecida. Os demais membros da sociedade recorriam a instituições privadas e assistenciais, em regra, proveniente da Igreja Católica, bem como de organizações da sociedade civil voltadas para atendimentos assistenciais.

Ianni (1984, p. 77) afirma:

Entre 1930 e 1937 Getúlio Vargas ensaiou uma democracia de bases populares, fazendo concessões simultâneas à classe média e ao proletariado. Nesses anos, criou algumas bases do populismo brasileiro, formulando a doutrina da paz social e reconhecendo os sindicatos como legítimos órgãos do proletariado. Nos anos de 1937-45 Vargas instalou a ditadura de tipo populista, sob a denominação de Estado Novo, com elementos de inspiração corporativo. Nesse período, outorgou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [em 1943], formalizando as relações de trabalho nos setores secundário e terciário. Por meio do salário mínimo, as férias remuneradas, o aviso prévio, a proteção à maternidade e outros dispositivos, formalizaram-se os direitos e deveres dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, criam-se os requisitos organizatórios ou burocráticos por meio dos quais se dá o aparecimento do peleguismo.

Convém enfatizar que, embora tenha sofrido forte repressão e manipulação por parte do Estado, os setores combativos da classe trabalhadora continuavam a mobilizar-se; a partir do fim do Estado Novo, surgiram outras manifestações por aumento de salário e organização sindical livre. Em consequência resultaram na autorização normativa estatal para organizarem-se partidariamente, o que anteriormente era proibido (SANTOS, 1979).

Ocorre que a onda de anticomunismo internacional, enfatizado durante o período da Guerra Fria, por volta do ano de 1947, trouxe para o cenário político brasileiro, na gestão do

¹⁹ Cidadania regulada foi o nome proposto pelo sociólogo brasileiro Wanderley Guilherme dos Santos, para designar uma cidadania restrita aos elementos previstos pelo Estado como de cidadania e sempre vigiada pelas forças do Estado (TEIXEIRA, 1985).

presidente Dutra (1946-1951), uma forte atuação no combate e repressão às organizações provenientes da classe dos trabalhadores de maior engajamento político e reivindicativo (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

O segundo governo de Vargas, de 1951 a 1954, trouxe consigo um discurso em prol da classe trabalhadora e de seus direitos, permeado de nacionalismo, o que não impediu o aumento das mobilizações e greves que se tornaram bem evidentes nesse período. Estas ocorreram em prol de melhores condições de salário e de trabalho (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

É fato que os trabalhadores do campo estiveram à margem das leis trabalhistas que foram sendo reivindicadas e conquistadas pelos trabalhadores urbanos, assim como o próprio direito de organização sindical. Somente a partir de 1954, iniciou-se um processo de organização de trabalhadores rurais, através da criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Brasileiros. Ressalte-se a criação da Liga Camponesa da Galileia, em Pernambuco, no ano de 1955, além da criação do Movimento dos Agricultores Sem-Terra no Rio Grande do Sul²⁰ em 1960 (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O governo Goulart, entre os anos de 1961 e 1964, foi palco de grandes lutas e manifestações populares, dando impulso a significativos levantes da classe trabalhadora tanto no meio urbano quanto no meio rural. Relata-se a ocorrência de grande ato com a presença de mais de duzentos mil trabalhadores em prol de reformas trabalhistas, no dia 13 março de 1964, na cidade do Rio de Janeiro. Fato que também desencadeou a mobilização das classes tradicionais e médias, num levante intitulado “Marcha pela Família, com Deus e pela Liberdade”,²¹ que ocorreu no dia 31 de março de 1964. À época, as forças políticas, tradicionalistas e burguesas buscavam forças para contra-atacar um possível levante da classe trabalhadora que viesse a desestabilizar a organização política e social do Estado (SANTOS, 1979). Sousa Filho (2013, p. 115), sobre essa discussão, afirma:

É importante destacar que o formato de desenvolvimento de políticas sociais

²⁰ O Estado do Rio Grande do Sul (RS), pelo fato de a colonização mostrar várias peculiaridades oriundas do processo imigratório, apresenta uma estrutura fundiária não tão concentradora como em outras regiões do País, não obstante persistirem vários problemas fundiários. Como forma de pressionar os governantes para avançar no processo de reforma agrária, surgiu em 1960 o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER), que obteve significativas vitórias, mas se extinguiu devido à ditadura militar que se instaurou no País a partir de abril de 1964. Nos anos 1980 surge em Cascavel (PR) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (ARRUDA; ILHA; LEONARDI, 2009).

²¹ Diversos grupos das direitas organizaram, após a posse de Jango em 1961, movimentos crescentes em torno da possibilidade de comunicação do País criada pelo governo que então se iniciava. Por meio da mídia — jornais, televisão, cinema, bem como por revistas de circulação limitada, mas expressiva — buscaram apresentar que se articulava, a partir da Presidência da República, a quebra da legalidade constitucional. A “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” corporificou esta reação indicando que, para uma soma expressiva de brasileiros, a defesa da legalidade constitucional não mais estava nas mãos do governo (MENDES, 2005).

no Brasil se adequa ao processo de incorporação seletiva e limitada das classes subalternas às riquezas produzidas nacionalmente pelo advento da ordem industrial. Ou seja, não existe um projeto de universalização e aprofundamento dos direitos sociais e, portanto, a estrutura burocrática organizada para operar as políticas sociais se efetiva, também de forma seletiva e limitada. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964.

A partir de 1964, instaurou-se no País um regime ditatorial com características autoritárias, em que os direitos civis e políticos foram restringidos de modo significativo, o que gerou forte repressão às manifestações e reivindicações populares, bem como a todo tipo de participação da sociedade civil. Foram vinte e um anos dos quais o autoritarismo estatal destituiu qualquer possibilidade de se relacionar com a sociedade civil por meio da discussão dos interesses sociais, bem como de possibilitar a reivindicação de direitos. Qualquer mobilização social pública ou privada era proibida. A atuação intervencionista do Estado era por ele apresentada como necessária ao desenvolvimento capitalista, o qual traria para o País os avanços sociais desejados pela sociedade (GOHN, 2003).

Conforme Duriguetto (2007):

O Golpe de 64 monopolizou nas mãos dos tecnocratas a discussão e o encaminhamento das questões decisivas da vida pública, deslegitimando e impedindo que as massas populares se organizassem e reivindicassem direitos. Naquele contexto de ausência de canais de interlocução legítimos de negociação de interesses e conflitos e, especialmente, a partir do início da crise do milagre brasileiro, assistimos a uma reativação das classes subalternas em ações e organizações que passariam a dinamizar processos de mobilização de defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais (DURIGUETTO, 2007, p. 21).

Nesse contexto de reaparecimento e reorganização sociopolítica dos sindicatos representantes das classes trabalhadoras urbanas, bem como das associações e união dos trabalhadores rurais o termo sociedade civil passou a expressar relevante presença na dinâmica social do País. Desta forma, é possível perceber uma direta articulação do seu desenvolvimento com o surgimento de manifestações sociais e reivindicações que se opunham ao regime autoritário instalado. Segundo Duriguetto (2007, p. 22):

Foi neste novo contexto que o próprio termo passou a ser objeto de significados diferenciados que expressariam projetos políticos em disputa. Projetos esses que materializaram diferentes e antagônicas interpretações acerca de como deveria ser nossa transição democrática e a consolidação da nossa democracia.

O período ditatorial que se estabeleceu no País, ainda que tenha obstaculizado o

processo crescente de organização dos trabalhadores urbanos e rurais não arrefeceu completamente suas atuações, pois mesmo de forma clandestina a classe trabalhadora se organizava no próprio local de trabalho e promovia paralizações relâmpago, de curta duração e/ou operação tartaruga. As ações do Estado em prol da repressão dessas organizações se davam através de normas rígidas de controle de greve, o que estimulava o capital internacional a investir na indústria brasileira, uma vez que os investidores buscavam locais para se estabelecer, nos quais o Estado exercia forte restrição e coerção sobre os movimentos organizados, além de forte controle dos índices de reajuste salarial. A própria estrutura física dos sindicatos fora abalada com ações voltadas para transformar seus espaços em centros de prestação de serviço ou de recreação (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Em meados da década de 1970 o País enfrentou um processo chamado por alguns autores de "liberalização" no qual alguns direitos de ordem civil foram reestabelecidos, tais como reunir-se publicamente, criar e participar de associações voluntárias, fatores decorrentes de uma insatisfação generalizada com o período ditatorial. No entanto, no que diz respeito aos direitos políticos, a restrição perdurou (O'DONNELL; SCHMITTER, 1986).

Tem-se no Brasil, a utilização do termo sociedade civil de modo acentuado a partir do final da década de 1970, traduzindo todo um processo de reativação do movimento sindical, bem como a organização e fortalecimento de variados movimentos sociais que objetivavam a conquista e ampliação de direitos (DURIGUETTO, 2008).

Para Gohn (2000, p. 13):

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Essa mobilização social permitiu pensar a democracia para além de uma transição lenta e gradativa do regime militar, bem como de grupos liberais democráticos que defendiam os interesses econômicos e políticos em detrimento dos direitos sociais. A atuação politizada das organizações sociais ligadas aos trabalhadores e às classes subalternizadas fortalecia seus objetivos em prol da renovação política e da sedimentação da democracia (DURIGUETTO, 2008).

Por outro lado, o processo de transição democrática pelo qual vivenciou o País contou

com a presença da sociedade civil, sobretudo, através da atuação das camadas trabalhadoras e populares organizadas e de suas reivindicações tanto no que diz respeito a participarem do processo político como na concretização dos direitos solicitados (AVRITZER, 2009).

O retorno dos direitos — tais como o de sindicalizar-se ou associar-se, em movimentos ou grupos organizados, ao final da ditadura militar e a redemocratização do País — possibilitou o reestabelecimento de vários sindicatos e associações, entre eles o de advogados, engenheiros, arquitetos, além de outras classes como a dos trabalhadores das indústrias que, nesse período, passaram a se organizar sem a intervenção direta do Estado, como ocorria na década de 1940 (AVRITZER, 2012).

Conforme Montaño e Duriguetto (2011, p. 242):

No final dos anos de 1970 as organizações sindicais retomam seus processos massivos de publicização de suas demandas e de suas lutas. É com a emergência do chamado ‘novo sindicalismo’ que os sindicatos retomarão sua ação política. O Partido dos Trabalhadores é criado em 1980 e a Central Única dos Trabalhadores é criada em 1983, inspirada num sindicalismo classista, autônomo e independente do Estado. A CUT passou a se constituir como referência para a organização e as lutas da classe trabalhadora: pela filiação progressiva dos sindicatos à sua proposta; pelo papel exercido no debate nacional; por fomentar e induzir jornadas de lutas, mobilizações e greves gerais ao longo dos anos 80 e por estar presente em todas as lutas desenvolvidas pelos trabalhadores das cidades e do campo ao longo dessa década; por participar ativamente da criação, três anos antes de sua fundação, do Partido dos Trabalhadores e junto com a Comissão Pastoral da Terra, pela criação do movimento dos trabalhadores sem-terra em 1984.

Muitas formas de ação coletiva surgiram e foram progressivamente modificando a maneira de se organizar e associar no País, estimulando o desenvolvimento político da sociedade com finalidade de participar ativamente da condução administrativa do país (AVRITZER, 2009).

A atuação por parte desses grupos organizados enveredava pela seara política, e esses buscavam espaço na cena política do País, tanto na possibilidade de exercício democrático do voto e escolha de seus representantes, democracia indireta, quanto na implementação por parte do Estado de mecanismos de deliberação acerca das políticas públicas a serem disponibilizadas para a sociedade.

Tem-se como principal característica da sociedade civil brasileira deste período a luta por autonomia em relação ao Estado, mas com a possibilidade real e efetiva de atuar politicamente junto dele frente às demandas e interesses sociais. O fato de a sociedade civil brasileira ter sido relevantemente marcada pela experiência autoritária do regime militar vigente, em 1964, permitiu uma espécie de ressurgimento da força social, com o fim de opor-

se ao autoritarismo estatal, o que para Avritzer (apud DAGNINO, 2002, p. 9) representou a “efetiva fundação da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado”.

Sua organização unificada e focada no combate ao Estado autoritário desempenhou relevante papel durante todo o percurso de transição democrática, que vai do final da década de 1970 a meados da década de 1980. Têm-se novos delineamentos em torno do papel da sociedade civil, passando de um ideário político-estratégico durante o período militar — no qual os movimentos sociais lutavam por reconhecimento de direitos e se opunham ao regime autoritário — a uma posição mais analítico-teórica, na qual a relação sociedade e Estado não mais é vista como dicotômicas entre si, mas heterogêneas e relevantes para a composição e construção democrática (AVRITZER, 1994).

Segundo Paoli e Telles (2000, p. 103):

Nos anos 1980, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional.

A sociedade civil vai se configurando a partir de então composta por uma variável de interesses e objetivos, uma heterogeneidade de demandas e mecanismos de participação, no campo da cultura, da economia, da política etc., pluralizando as concepções de democracia e participação (LAVALLE, 2003).

A Constituição de 1988 é um marco importante, celebrado amplamente como momento fundante de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez a ordem legal autoritária instituída por 20 anos de governos militares. Promessa não inteiramente cumprida é preciso dizer desde logo. Mas, em que pesem seus limites e ambivalências, a legalidade democrática, negociada e pactuada no correr de mais de um ano de trabalhos constituintes, traz as marcas dessa movimentação social ampla e plural que marcou a primeira metade da década de 1980 (PAOLI; TELLES, 2000, p. 109).

Há, nos anos de 1990 no País, uma reorganização dos movimentos sociais, onde grande parte deles passam a ocupar espaços antes impossíveis de se alcançar, como os da esfera institucional estatal, como, por exemplo, os Conselhos. Nesse momento a relação Estado e sociedade civil vai se modificando, e ultrapassa a dicotomia, para dar início a um período de consensos e deliberações mais conjuntas. Não se trata de uma total acomodação da sociedade civil nas instâncias institucionais do Estado, mas de uma articulação entre os movimentos

organizados e suas demandas à atuação do Estado na elaboração, deliberação e implementação de políticas sociais (MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

Entramos nos anos 1990 com uma democracia consolidada, aberta ao reconhecimento formal de direitos sociais, garantias civis e prerrogativas cidadãs reivindicados, mas que convive cotidianamente com a violência e a reiterada violação dos direitos humanos – um mundo que encena o avesso da cidadania e das regras da civilidade, um mundo que dá a medida do que O’Donnell (1993) define como ‘legalidade truncada’ que garante os direitos políticos democráticos, mas não consegue fazer vigorar a lei, os direitos civis e a justiça no conjunto heterogêneo da vida social, subtraídos que são por circuitos paralelos de poder que obliteram a dimensão pública da cidadania, repõem a violência e o arbítrio na esfera das relações privadas, de classe, gênero e etnia, e tornam o Estado cada vez mais ineficaz em tornar efetiva suas próprias regulações (PAOLI; TELLES, 2000, p. 103).

O perfil da sociedade civil e sua relação com o Estado brasileiro a partir das inferências neoliberais nos diversos setores e espaços públicos se alterou e se redefiniu em função das mudanças implementadas (GOHN, 2015). Assim, as conquistas decorrentes da luta dos movimentos sociais pela redemocratização do País, pela garantia de direitos sociais, muitos deles insculpidos na CF de 1988, passa a sofrer direta e relevante pressão desse conjunto de ideias. Vejamos o que atesta Paoli e Telles (2000, p. 104) sobre o assunto:

A agenda universalista de direitos, vocalizada por movimentos sociais diversos, ao mesmo tempo em que reafirma a exigência da igualdade e justiça diante do quadro de uma pobreza crescente, é desafiada por mudanças que põem em xeque os modelos conhecidos de *Welfare State* (modelo aqui nunca realizado, é preciso lembrar), reabrindo a tensão entre modernidade e modernização, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade bruta das desigualdades, discriminações e exclusões, entre as esperanças de um mundo que valha a pena ser vivido inscrita nas reivindicações por direitos e o bloqueio de perspectivas de futuro para maiorias atingidas por uma modernização que desestrutura formas de vida e faz da precariedade e vulnerabilidade uma forma de existência que tende a se cristalizar como único destino possível.

Diante desse difícil contexto recém-imposto pelos preceitos neoliberais no Brasil, algumas mobilizações são direcionadas para as questões morais e éticas, sobretudo, em relação à corrupção e à violência que se evidenciavam na cena política nacional. Tratava-se de manifestos oriundos de insatisfações de ordem individual moral e que eclodiam muito mais no que Gohn (1995, p. 128) denominou de “Campanhas” do que movimentos sociais. Entre eles se destacaram o Movimento dos “Carapintadas”, no início do ano de 1992, em favor do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, no qual milhões de trabalhadores

e estudantes se manifestaram reivindicando sua saída por conta de denúncias de corrupção. Outro movimento ou “campanha” de grande repercussão, à época, foi o “Movimento pela Ética na Política” em prol da cidadania e contra a fome, a miséria e pela vida. Este fora criado por Herbert de Souza, sociólogo, que agia em favor do combate à fome, e, para tanto, sensibilizava os mais diversos setores da sociedade.

Trata-se de manifestações de teor distinto dos movimentos sociais até então presentes na sociedade brasileira e que fundamentaram e referendaram a redemocratização do País. O que se pode extrair desse cenário de manifestações em favor de uma prática política pautada na ética e na boa gestão é que estas agiam em favor de instituições mais eficientes, mais íntegras e desprovidas de corrupção. Além de uma colaboração social em assuntos de responsabilidade do Estado, como a fome, por exemplo.

Outra orientação que se estabelece na década de 1990 é o que se relaciona com a discussão acerca dos movimentos sociais e o desenvolvimento das Organizações Não Governamentais (ONG’S),²² bem como das políticas de cooperação implementadas pelo Estado. A transferência de responsabilidades do Estado para essas organizações faz parte das medidas neoliberais postas em prática no País. Firma-se e evolui o chamado “Terceiro Setor” (MONTAÑO, 2008).

De fato, não se pode negar os obstáculos e desafios impostos à sociedade civil do ponto de vista da manutenção de sua estabilidade enquanto espaço de lutas e de busca por direitos. Paoli e Telles (2000, p.105) afirmam que:

[...] as conquistas se fazem com dificuldades sob o pano de fundo de uma gramática social (e política) regida por regras muito excludentes que repõem velhas hierarquias, criam outras tantas e excluem do jogo as maiorias. Mas é precisamente por referência a essas ambivalências e dificuldades que se pode situar a importância dos movimentos sociais. Não porque sejam portadores de alguma virtude política intrínseca. Mas pela constituição, no terreno conflituoso da vida social, de arenas públicas nas quais os conflitos ganham visibilidade como acontecimentos, no qual os sujeitos coletivos se constituem como interlocutores válidos e nas quais os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais demandas coletivas são problematizadas e avaliadas nas suas exigências de equidade e justiça.

Os movimentos sociais possuem no cenário de construção política do Brasil, tanto antes quanto após a redemocratização, papel significativo, por se posicionarem, em grande parte, em favor dos interesses sociais, lutando e reivindicando por parte do Estado uma atuação

²² As ONGs possuem papel relevante na construção histórica da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil, e, em especial na década de 1990, quando estas imprimiram em sua atuação um perfil de prestadoras de serviços (GONÇALVES, 1996).

condizente com o seu papel, qual seja o de proporcionar através de políticas públicas a aquisição e manutenção dos direitos em suas diversas esferas, civis, políticas e sociais.

Contudo, é num cenário de ofensiva hegemônica neoliberal — no qual suas práticas estimularam o arrefecimento das lutas de variados setores das esquerdas contemporâneas, disseminando a ideologia de Estado ruim e prejudicial, a buscar o apoio da sociedade civil em sua empreitada — que a tese de Terceiro Setor (TS) surge como uma espécie de saída para os problemas sociais enfrentados. Seu idealizador, Bresser-Pereira (1995) inspirou-se nos debates sobre a reforma do aparelho do Estado, no Reino Unido e nos Estados Unidos, ao longo das décadas de 1980 e 1990 e que pregavam a urgência em se reformar o Estado. Essa ideia amplamente disseminada nos espaços públicos enaltecia o papel da sociedade civil, diga-se aqui, já metamorfoseada no ideológico Terceiro Setor. Ou seja, a sociedade civil aqui compreendida e propagada seria o espaço próprio para o desenvolvimento de parcerias entre as classes (MONTANO, 2008).

Essa “reforma gerencial”, como assim definia seu criador, Bresser Pereira (1995), era defendida como necessária para estabelecer mudanças de cunho institucional-legal, com a modificação normativa e legal em prol de uma melhor gestão. Também foram postas em prática mudanças de cunho cultural, por meio das quais se substituiriam valores burocráticos por valores administrativos, com base em atuações da gestão privada, cuja celeridade e eficiência deveriam prevalecer em detrimento da exigência da observância de procedimentos tidos como demorados e impeditivos da rápida resolução das questões decorrentes da gestão. Houve ainda mudanças de cunho gerencial, em que a inovação administrativa se daria através do fornecimento de serviços públicos que custassem menos para o Estado, mas que proporcionassem efetiva qualidade.

Nesse contexto, emerge a administração pública gerencial, contraposta à administração burocrática, um modelo que se apoia nos princípios da gestão estratégica e se orienta para o resultado do aumento da eficiência e da qualidade dos serviços em prol do cidadão. Embora seu discurso enderece questões como democracia e participação social, a administração pública gerencial, na prática, privilegia as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativas, em detrimento da dimensão sociopolítica.

Desta forma, neste resultado, centralizam-se as decisões e limita-se a participação social, prevalecendo, ainda, os elementos característicos da racionalidade instrumental, monológica e voltada aos fins.

Segundo Bresser Pereira (1995), os objetivos dessa reforma seriam o aumento da eficiência e efetividade administrativa, diante da descentralização e da utilização de novos

paramentos de controle gerencial, tais como contábeis, administrativos e de resultado, além da utilização do setor privado, como parceiro na prestação de serviços tidos como não exclusivos do Estado. A terceirização passou a ser a pedra de toque da gestão pública nesse período.

Havia também a preponderância de um discurso voltado para a eficiência dos órgãos estatais e de responsabilização administrativa, quando da malversação da função e do erário público, e, para tanto, a transparência da atividade administrativa era essencial. A partir dessa ideia, a atuação administrativa passou a ser evidenciada como obrigatoriamente pública e transparente, e os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas, estariam prontos para fiscalizar e punir quando se fizesse necessário.

Segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 305), “o debate do chamado terceiro setor parte do ideológico pressuposto da realidade social setorializada; assim existiria um primeiro, um segundo e um Terceiro Setor: o Estado, o mercado e a sociedade civil”.

Montañó (2008, p. 181) descreve em detalhes quais seriam as principais categorias referenciadas como componentes do Terceiro Setor. Senão vejamos:

- a) organizações não lucrativas e não governamentais (ONGs), movimentos sociais, organizações e associações comunitárias; b) instituições de caridade, religiosas; c) atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, empresa cidadã, que teriam descoberto a importância da atividade social; d) ações solidárias – consciência solidária, de ajuda mútua e de ajuda ao próximo; e) ações voluntárias; e f) atividades pontuais e informais.

Em uma reflexão crítica acerca desse caso, é perceptível que se está diante de um conjunto de atividades públicas, mas desenvolvidas por indivíduos ou organizações particulares, com o objetivo de responder a necessidades sociais específicas e eminentemente permeadas por ideais de solidariedade, voluntariado e autorresponsabilização. As centrais sindicais, o MST, entre outros seguiram em frente, resistindo aos interesses e ações neoliberais, e contrários ao projeto governamental de ressignificação da sociedade civil com o termo Terceiro Setor. Acerca do assunto, Montañó e Duriguetto (2011, p. 306) afirmam:

O que os autores chamam de terceiro setor, nem é terceiro, nem é setor. Na verdade deve ser interpretado como ações que expressam funções a partir de valores. Ou seja, as ações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, que assumem as funções de respostas às demandas sociais (antes de responsabilidade fundamentalmente do Estado), a partir dos valores de solidariedade local, voluntariado, autorresponsabilização e individualização (substituindo os valores de solidariedade social e universalidade e direito dos serviços, típicos dos Estados de Bem-Estar).

Trata-se de uma mudança no padrão de resposta dada pelo Estado à questão social. Ou

seja, houve uma progressiva desresponsabilização do Estado em detrimento de uma crescente responsabilização da sociedade civil, na medida em que se passava a ideia de o Estado não mais ter condições como outrora, no chamado Estado de Bem-Estar Social de corresponder aos anseios e interesses sociais. No contexto ora apresentado o capital permaneceria desonerado e livre para agir em prol do aumento de sua lucratividade (NOGUEIRA, 2011).

Na visão de Montañó (2008, p. 46):

Sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do ‘controle social’ e da ‘gestão de serviços sociais e científicos’, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita ‘publicização’ é na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado ‘terceiro setor’ (conjunto de ‘entidades públicas não-estatais’ mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira *privatização* de serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de ‘publicização’, orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais.

Fato relevante a se apresentar nesse novo cenário acerca do papel da sociedade civil em relação à questão social, em detrimento do que era de responsabilidade do Estado, é que ocorreu uma verdadeira inversão de valores e ideias, em que se parou de discutir a questão social em um plano político, ideológico e econômico, para analisá-la tão somente sobre o ponto de vista técnico e operativo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Ou seja, não mais se punha em xeque a função social do Estado em favor de demandas sociais e os próprios valores que as sustentam. Passou-se a analisar, por parte das elites governamentais e classes dominantes, estritamente a capacidade de as instituições e órgãos prestarem os serviços demandados, enfatizando, então, a ineficiência, a corrupção, a burocracia e os demais entraves evidenciados na estrutura e organização estatal. Apresentava-se, a partir daí, e com base nesses obstáculos da esfera estatal, o Terceiro Setor como democrático, dinâmico, flexível, moderno e capaz de atender às demandas de ordem social.

Montañó e Duriguetto (2011, p. 306) afirmam:

O debate encobre um fenômeno que deve ser entendido como inserido num projeto de reestruturação social e produto dele, pautado nos princípios neoliberais e/ou funcional a ele. As consequências desse deslocamento do debate, operado pelo uso do termo setor no lugar de função, são variadas e problemáticas. Esconde-se o verdadeiro caráter do real fenômeno – um novo padrão de resposta social à questão social, com perda de direito e de garantias no atendimento de qualidade -, numa cortina de fumaça – o debate que confronta organizações estatais e da sociedade civil.

Assim, o enaltecido e intitulado Terceiro Setor, em uma análise crítica e pautada em

uma noção de totalidade, vai muito além de um “setor” ou segmento. Traduz-se, sobretudo, em um fenômeno real, fruto do ideário e dos princípios neoliberais, e efeito da reestruturação do capital e de sua constante busca por manutenção e sobreposição. Nesse contexto, a questão social toma proporções cada vez menos universais, cuja resposta passa a ser dada não mais e tão somente pelo Estado, mas através das parcerias e cooperações entre sociedade civil e mercado (MONTAÑO, 2008).

Tem-se, então, que as organizações que compõem o Terceiro Setor são introduzidas em meio a ampla propagação ideológica de uma suposta parceria entre classes, compostas por sujeitos com interesses contrapostos, mas que ainda assim buscam objetivos semelhantes, que seriam o combate à miséria, à fome, a defesa do meio ambiente, entre outros. A despolitização desse suposto congregar de ideias está justamente no fato de que não se discutem os aspectos que dão origem à própria questão social e suas demandas, apenas se busca sanar, e de forma estanque, os problemas daí decorrentes (MONTAÑO, 2008).

O ideário neoliberal agiu na instrumentalização de uma série de práticas, sujeitos e valores, entre eles os de solidariedade individual e de voluntarismo tão enaltecidos pelo Terceiro Setor, bem como as organizações e instituições que ao seu redor se mobilizam. O papel primordial do Terceiro Setor, nesse cenário de instrumentalização da sociedade civil pelo capital foi o de contribuir para desestruturá-la, desmobilizá-la, tornando-a mais dócil e amigável. Montaño e Duriguetto apresentam a funcionalidade do Terceiro Setor no seguinte aspecto:

[...] justifica e legitima o processo de desestruturação da seguridade social e desresponsabilização do Estado na intervenção social; desonerar o capital da responsabilidade de cofinanciar as respostas às refrações da questão social mediante políticas sociais estatais; despolitizar os conflitos sociais dissipando-os e pulverizando-os, e transformar as lutas contra a reforma do Estado em parcerias com o Estado; criar a cultura/ideologia do possibilismo; reduzir os impactos do aumento do desemprego, produto da reestruturação produtiva; e, a localização e trivialização da questão social e a autor responsabilização pelas respostas às suas sequelas (MONTANO; DURIGUETTO, 2011, p. 307).

Tem-se nessa década um progressivo deslocamento do aspecto ideológico da atuação do capitalismo, bem como do próprio posicionamento das organizações componentes da sociedade civil. Estes passaram a evidenciar o contexto e as consequências da crise econômica, sobrepondo-a à discussão em torno dos projetos de sociedade. Tamanho deslocamento de ideologias trouxe serias consequências para a manutenção da autonomia e do poder político da classe trabalhadora, como também da sociedade civil brasileira em sua totalidade, haja vista terem se desvirtuado o conteúdo de suas reivindicações para a esfera da praticidade das

necessidades emergentes. A consequência primordial de tamanha mudança de rumos, segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 244) consistiu no fato de que “os trabalhadores terminam por reduzir as suas propostas ao campo da preservação das conquistas ou, tão somente, das possibilidades postas pela conjuntura da crise”.

Essa conjuntura não foi favorável a vários movimentos sociais que compunham a sociedade civil, tendo que abandonar algumas posturas de luta e reivindicações de ordem laboral, e adotaram posturas mais propositivas, por meio das quais se sobressaíram os movimentos com demandas universais, plurais, como, por exemplo: por proteção ao meio ambiente, contra à violência urbana etc. (GOHN, 2015).

O neoliberalismo econômico trouxe como bandeira a supremacia do mercado, sendo este eficaz instrumento de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e produtos, remunerando e valorizando o empenho individual. O mercado seria o centro de eficiência, justiça e riqueza, acessível a qualquer indivíduo capaz de lutar por seus interesses e direitos.

O conceito de sociedade civil, nesse contexto, foi disseminado, conforme visto, em utilização ao termo “Terceiro Setor”, que atuou em parceria com o Estado; mas fora dele, teve como fundamento a solidariedade, a filantropia e o voluntariado. Em meio ao seu caráter para além do Estado e da economia, a sociedade civil foi lenta e gradativamente despolidizada. Passou a ser pautada pela atuação particular, e individualizada de cunho mais ético do que político (DURIGUETTO, 2008).

Nesse sentido, o poder contra-hegemônico descrito por Coutinho (2006) — quando da caracterização da sociedade civil brasileira e seu atuar no período de redemocratização do País — é sufocado pela hegemonia dos interesses econômicos, reestruturando os valores sociais e transformando o Estado, que passou a atuar de modo ainda mais consistente em prol das necessidades do capital. A sociedade civil passa a ser apresentada pelo Estado como conjunto de indivíduos que almejam a concretização de seus interesses particulares, sendo no plano dos interesses econômicos que as relações sociais e políticas passam a ser reguladas.

O Estado brasileiro, ao reforçar a condução de sua administração em bases econômicas, delegou a segundo plano as demandas sociais, e a intervenção mínima do Estado passou a ser defendida na perspectiva de melhor saída para o agravamento da crise econômica pela qual passava o País.

Assim, as instituições estatais deveriam tornar-se eficientes, mediante a utilização de mecanismos racionais de mercado com uma atuação individual. Os espaços de participação populares, coletivos e deliberativos, como os conselhos, por exemplo, ainda que relevantes no processo de formação democrática do Brasil, e sendo mecanismos de participação da sociedade

civil na construção de uma gestão conjunta, foram e são constantemente bombardeados por essas ideias de ordem neoliberal, que reforçam as práticas e comportamentos individualizados e particularistas, que em nada contribuíram para o fortalecimento da democracia brasileira, mas fortalecem a democracia liberal defendida pelo ideário neoliberal (DURIGUETTO, 2008).

Com isso, essa sociedade civil, nos moldes liberais, para além do Estado, mas a ele aliada de forma individual e solidária, uma vez que atua pro ativamente quando solicitada, passa a ser a instância requisitada pelo próprio Estado para participar institucionalmente dos assuntos políticos, sociais e econômicos, e dentro de limites e condições por ele impostas (DURIGUETTO, 2008).

A democracia passa a ser apresentada pelo Estado brasileiro como mecanismo político possibilitador do exercício das liberdades e autonomias, tendo o mercado como ambiente legítimo para a aquisição de oportunidades, alcançadas através das aptidões, competências e habilidades individuais. Para além dessa visão mercadológica e individualista de sociedade civil, defendida pela superestrutura neoliberal, outros pensamentos analítico-teóricos também convivem no contexto sociopolítico da década de 1990 no Brasil. Diversos grupos organizados se mobilizam em prol do meio ambiente, dos direitos das mulheres, dos direitos humanos, dos direitos dos homossexuais etc., denunciando e buscando ampliar os espaços de negociação de seus direitos.

Os espaços públicos já existentes, tais como, Fóruns, audiências públicas, Conselhos, passam a ser palco de debates e embates públicos na defesa de direitos em coletividade. Elementos como justiça e equidade passam a permear as discussões públicas, e ainda que o Estado direcionasse sua atuação em muitos momentos nos moldes neoliberais, a presença dos movimentos sociais e de suas reivindicações nestes espaços era perceptível (DURIGUETTO, 2008).

Ainda que a presença dos ideais neoliberais seja forte no Brasil, desde a década de 1990 até a atualidade, tendo a sociedade civil sofrido relevante impacto diante de suas práticas em favor de sua segmentação e despolitização, esta não se manteve inerte, demonstrou sua força e capacidade de se reinventar e enfrentar o longo caminho até uma franca relação junto ao Estado, de manutenção de direitos, de respeito e garantias de novas demandas etc.

Assim, e, diante do contexto de construção dessa relação difícil, porém possível e necessária entre sociedade civil e Estado, apresentamos algumas concepções atuais acerca do conceito de sociedade civil, entre elas, a perspectiva de Dagnino e Tatagiba (2011, p. 1) que a define como:

O espaço ocupado pelos setores organizados da sociedade, tais como os

movimentos sociais, organizações não-governamentais e uma multiplicidade de outras organizações, cuja característica mais geral é a necessidade de acessar a esfera pública para a obtenção de seus objetivos. Assim, a sociedade civil é um espaço que se caracteriza pela heterogeneidade e pela presença da disputa entre interesses e projetos em conflito, mais ou menos democráticos, sendo um espaço político por definição.

Percebe-se nesse conceito que o aspecto organizacional é levado em consideração pelas autoras, quando afirmam que movimentos sociais, ONGs e associações são os sujeitos que ocupam o espaço de lutas. Ao declarar a sociedade civil como permeada por características, como a heterogeneidade, com interesses diversos e sua convivência em meio a projetos políticos distintos e conflituosos, as autoras colaboram para o entendimento da realidade brasileira acerca da construção da relação Estado/sociedade civil, uma vez que deixam claro que a dialogicidade entre ambos não os impede de agir como entes políticos em prol da construção de uma democracia. Com relação à sociedade civil, para Montaño (2008, p. 276), esta:

[...] passa a ser considerada como o que é, uma dimensão, uma esfera, um espaço da totalidade social, portanto, necessariamente articulada às outras esferas, particularidades do universal. Ela não mais pode ser vista como (auto) identidade, mas como complexidade, diversidade, e até antagonismo, conformada por setores dos mais diversos interesses particulares e, fundamentalmente, de classe. A sociedade civil, aqui, não é personificada, transformada em sujeito, mas é concebida como arena de lutas.

Pensar a sociedade civil, tal qual defendem os autores ora em discussão, consiste em perceber suas nuances no que diz respeito à sua composição. Por ser heterogênea e múltipla quanto aos interesses que defende, a sociedade civil torna-se protagonista em sua relação com o Estado, e pode melhor posicioná-la nesse processo, mediante o exercício de práticas democráticas de luta e reivindicação de direitos, bem como na sua atuação através dos espaços de participação em prol da elaboração e implementação de políticas sociais.

Esse exercício pode se dar tanto de forma organizada, através dos grupos e organizações que a integram, como não organizada, por meio das práticas participativas de indivíduos em favor de interesses e direitos que são por natureza coletivos. Ou, pode contê-la, moldando sua atuação e participação em prol dos interesses do mercado, em detrimento das necessidades sociais existentes. Seus avanços e retrocessos quanto à relação com o Estado sofrem influências de ordem estrutural, econômica e política, por isso deve ser reflexivamente analisada sob pena de mistificar sua relevância e destituí-la de seu poder.

Cohen e Arato (1992) apresentam a sociedade civil permeada por algumas características, quais sejam: a pluralidade, a publicidade, a privacidade e a legalidade.

A *pluralidade* representa a interpenetração das estruturas legais, associações, grupos informais, famílias, e também indivíduos que em espaços públicos autônomos se articulam, com base em suas reivindicações, evidenciando seus processos de diferenciação, reprodução e integração. Essa característica pelos autores apresentada reforça a possibilidade de se analisar a sociedade civil enquanto organizada, quando composta por associações, famílias, movimentos sindicais etc., e não organizada referenciando os indivíduos que fazem parte da estrutura social, porém, sem o aspecto associativo direto, não agindo ou reivindicando mediante participação em algum movimento ou grupo, mas lutando por direitos e interesses que se traduzem em ganhos para toda a estrutura social.

A *publicidade*, através de suas instituições de comunicação e cultura, implicaria na interação dos sujeitos, intersubjetivamente, por meio de uma ação comunicativa, na exigência de transparência, e do exercício de direitos, utilizando-se de espaços públicos. Aqui também é possível extrair que essa interação intersubjetiva de sujeitos nem sempre ocorre através da participação em grupos ou movimentos organizados, mas também pode efetivar-se pela ação individual de pessoas que buscam a realização de direitos ou seu respeito.

A *privacidade* diz respeito à preservação da própria sociedade civil, na medida em que lhe permite organizar-se e direcionar suas ações, seja em associações ou grupos organizados, seja no agir do cidadão individualmente, desde que em prol de direitos e interesses coletivos.

Por fim, a *legalidade* demarca os componentes anteriores em sua relação com o Estado e também com o mercado, tendo-se em vista a possibilidade normativa de se reivindicar e manifestar seus interesses mediante atos coletivos e participações que representem os grupos organizados ou através das exigências individuais de cidadãos em busca do respeito a direitos coletivos (COHEN; ARATO, 1992).

Avritzer (1994) apresenta o conceito de sociedade civil com base em três elementos inerentes à modernidade ocidental, que seria: a diferenciação clara entre Estado e mercado, em que se demarca cada estrutura com seus respectivos poderes, sem, no entanto, extinguir um ou o outro; reconhecimento das diversas instituições intermediárias entre Estado, mercado e indivíduo; e, associação com as potencialidades do sistema normativo, o que viabiliza o controle dos atos de gestão.

Teixeira (2001, p. 30), ao tratar do conceito de sociedade civil, afirma:

Concebemos a sociedade civil como autônoma, mas em estreita relação com o Estado e o mercado, e autolimitada, desde que não busca substituí-los em suas funções próprias e estabelece para si regras e procedimentos que podem evitar o corporativismo e os particularismos.

Coutinho (1989) apresenta a categoria sociedade civil como o conjunto das organizações e dos sujeitos coletivos fortemente participantes do processo de redemocratização do País, e em busca de sua hegemonia, em termos de atuação autônoma em relação ao Estado e contra o capital, nos moldes descritos por Gramsci (2001). Por conseguinte, situa a democracia como consequência das lutas e da vontade coletiva da sociedade civil enquanto movimento organizado de pessoas em prol de um projeto que vai de encontro aos interesses capitalistas. Nesse sentido seria possível conceber a sociedade civil como detentora de poderes suficientes para direcionar os rumos do Estado, indo de encontro aos preceitos do capital. A democracia nesses moldes se sedimentaria e fortaleceria na medida em que os grupos organizados, respeitadas sua diversidade de interesses e autonomia, convergissem para uma unificação enquanto projeto político, aumentando sua relevância na condução política do País.

Assim, tem-se a sociedade civil expressando-se empiricamente mediante ampla rede de movimentos sociais e associações de composição variada e eclética. Sua natureza é fruto de sua composição histórica. Isto é, em cada espaço de tempo as associações decorrem do modelo de acumulação de capital, considerando-se aí as relações de produção e os atores econômicos. Emanam também do tipo de regime político: seu sistema de governo, seus modelos de representação e seu sistema de partidos. São frutos dos elementos culturais dominantes, ou seja, o alcance da educação pública, o modelo de distribuição de bens culturais e a interação dos discursos políticos legitimadores. Por fim, também decorrem do conjunto de normas que regulam os tipos de associação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 32). Na opinião de Paoli e Telles (2000, p. 115):

Enraizada em um processo, já de muitos anos, de organização de atores coletivos, de lutas sociais e reivindicações de direitos, essa sociedade civil pode ser entendida como uma articulação entre práticas associativas, o universo dos direitos e espaços democráticos de representação e interlocução pública.

Comungamos do entendimento defendido por Montaño (2008, p. 56) acerca da concepção da sociedade civil enquanto ‘arena de lutas’, na qual as lutas sociais seriam compreendidas em meio às contradições existentes entre as classes e as demandas sociais.

Segundo o próprio autor:

Não são lutas da sociedade civil contra o Estado, mas lutas dos trabalhadores contra o capital (ou particularmente contra sua estratégia neoliberal), desenvolvidas ora no Estado, ora na sociedade civil, ora no mercado, ora no espaço produtivo. Da mesma maneira, as lutas ‘específicas’ – contra a exclusão de gênero, de idade, de religião, de etnia e raça, pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, pela preservação do meio ambiente, e até pelo saneamento numa comunidade, pela redução da passagem de transporte

coletivo, etc. - , sendo elas derivações, desdobramentos ou articulações das contradições entre capital e trabalho, também, se não são concebidas na sua imediatividade, mas mediatizadas nas determinações da totalidade social, articulam-se, ou tendem a articular-se, num confronto de interesses não definidos pelo ‘espaço’ do qual partem (a sociedade civil ou o Estado, por exemplo), mas pelas contradições de uma vida emancipada e uma alienada.

Essa concepção de sociedade civil compreende que as correlações de forças e as lutas delas decorrentes são travadas por sujeitos nas mais diversas esferas ou espaços da sociedade. Não seria entre as instituições Estado, mercado e sociedade civil, mas “sujeitos individuais (homens e mulheres) e coletivos (grupos e organizações), em diversos espaços ou esferas da sociedade total, seja na sociedade civil, no Estado, na Esfera produtiva, no espaço do consumo, na vida cotidiana” (MONTAÑO, 2002, p. 56).

Nesse sentido, é perceptível uma atuação individual do cidadão em prol de interesses considerados coletivos, ainda que esses indivíduos não representem diretamente nenhum grupo, associação ou movimento. Ainda que a predominância da composição da sociedade civil seja de grupos e movimentos organizados, não se pode excluir a atuação de cidadãos que, de forma individual, também reivindicam, fiscalizam e controlam a atuação do Estado. Duriguetto (2009, p. 3), ao tratar da relação entre Estado e sociedade civil, afirma:

Neste cenário de redefinição das ações práticas políticas dos movimentos sociais, parece consensual a constatação do abandono de atitudes de confronto e de reivindicação pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e de formas alternativas de participação no sistema de representação de interesses. Essa redefinição das formas de luta dos movimentos sociais fomentou a elaboração de análises, nas quais emerge uma nova concepção de sociedade civil. Esta passa a ser entendida como a esfera, na qual se desenvolve uma articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais por espaços democráticos de representação e interlocução pública para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania.

Diante da análise aqui realizada, constatamos que, no Brasil atual, a sociedade civil estaria sobremaneira valorizada, onde grandes apostas seriam feitas no seu fortalecimento, enaltecendo, inclusive visões distorcidas acerca da substituição das atribuições do Estado em seu favor, especialmente no que se refere a dar respostas à questão social, esquecendo-se nessa compreensão de elementos relevantes voltados para a democratização das instituições políticas.

Percebemos ainda que o neoliberalismo representa no Brasil o principal obstáculo ao aprofundamento das relações democráticas entre Estado e sociedade civil. Além disso, como observa Dagnino (1994), o ideário neoliberal avançou rumo à apropriação da categoria sociedade civil como domínio vital para a construção de uma cidadania democrática,

ressignificando o termo e metamorfoseando-o. Dagnino (1994, p. 11) afirma que:

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo, o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas organizações não-governamentais; a emergência do chamado “terceiro setor e das fundações empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “terceiro setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais (Alvarez, 1999), essa tendência é mundial.

Sua modificação gerou sérias consequências para o desenvolvimento democrático, na medida em que alterou parâmetros para questões como cidadania, participação, representação e a própria democracia. Foi gradativamente esvaziando e empobreceu as possibilidades existentes de publicização e democratização do processo decisório, por meio dos mecanismos de gestão participativa do Estado e das experiências conduzidas nos espaços públicos. Na concepção de Paoli e Telles (2000, p. 116):

Essa sociedade civil vem se construindo na convergência entre uma dinâmica societária atravessada por uma conflituosidade multifacetada, descentrada, que ultrapassa mecanismos tradicionais de representação; a emergência de novos temas, desafios, problemas (sobretudo: a questão social redefinida pela reestruturação produtiva em uma economia globalizada) que escapam a fórmulas políticas conhecidas; a crise do Estado, a redefinição de seu papel regulador e de suas relações com economia e sociedade.

Concluimos que a presença da sociedade civil na construção social e política do Brasil é constante, e fora sendo legitimada à custa de sua atuação reivindicativa e em prol da defesa e da garantia por parte do Estado das demandas sociais. Ainda que em determinado momento histórico da trajetória pós-redemocratização do País tenham sofrido ataques indiretos, quando da sua pseudoassimilação na gestão pública, tem-se na caminhada dos movimentos sociais até aos dias atuais a constatação de sua relevância enquanto espaço de lutas e de heterogeneidade.

Enfatize-se que a Constituição de 1988 significou relevante acentuação da participação popular mediante a criação de espaços institucionais que permitiriam a reivindicação de demandas, a deliberação, discussão e implementação de políticas públicas, sedimentando, ampliando e fortalecendo a democracia (NOGUEIRA, 2011).

Faz-se necessário compreender de que modo a sociedade civil foi se comportando na medida em que o Estado passou a criar espaços de participação e colaboração na gestão pública em resposta as reivindicações sociais nesse sentido. Essa compreensão perpassa a análise do conceito de participação e de suas características, o seu papel junto ao processo democrático, quais os fatos e protagonistas do processo de participação no Brasil, e de que modo esta participação foi sendo concebida e utilizada em meio ao processo democrático. É o que passaremos a tratar no próximo capítulo.

3 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

Nas últimas décadas, a questão da participação dos cidadãos repercute no meio acadêmico brasileiro e ganha espaço em diversos eventos no campo das ciências humanas e sociais. É possível identificar, até mesmo sem grandes esforços investigativos, um avanço relevante na cultura política do País, ou seja, nas crenças, valores e identidades dos diferentes grupos sociais (PATEMAN, 1992), como também no repertório discursivo, assentado na valorização do papel da sociedade civil e sua relação com o Estado na construção da democracia, presente em práticas de movimentos e entidades sociais.

Pateman (1992, p. 9) ao tratar do uso do termo participação em diversos países no mundo a partir da década de 1960 afirma que:

O uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desaparecera; "participação" era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações.

No que diz respeito à participação, no sentido de estar presente na esfera política e nos espaços participativos, bem como no processo de deliberação, implementação e fiscalização de políticas públicas, o caminho foi lento e apresentou variações ao longo da construção do Sistema de Proteção Social brasileiro, e do nascimento e evolução de sua democracia, tanto no que diz respeito aos sujeitos ou forças de pressão envolvidos, quanto às respostas estatais dadas, assim como os significados que o próprio termo foi assumindo no decorrer da história (TEIXEIRA, 2001).

Ao falar de participação da sociedade civil, organizada ou não, há que se levar em consideração as diversas nuances que o termo apresenta, bem como sua conceituação, haja vista existirem no Brasil inúmeros autores que se propuseram a explicar o assunto e colaborar com a construção de categorias analítico-teóricas a seu respeito. Tratar de participação e entender sua contribuição para o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil nos impulsiona a apresentar algumas das principais definições dadas a esta em solo brasileiro.

Ressalte-se que embora diversas sejam as nomenclaturas direcionadas à participação, quais sejam, popular, inclusão social, democrática, comunitária, de cidadãos etc., boa parte delas busca entre outras coisas tratar das formas de introdução da sociedade na administração pública, integrando-a ao processo de tomada de decisões ou na fiscalização da atuação estatal (MENDONÇA, 1987).

3.1 Participação: definições e classificações

Trata-se de um árduo trabalho o de definir participação, uma vez que esse conceito se concretiza através das ações sociais, sendo passível de mudanças e ressignificações à medida que a sociedade está em constante transformação ideológica e cultural; e, dependendo de onde seja aplicado, esse conceito pode emitir diferentes sentidos (ALENCAR, 2010).

De acordo com Souza (1991), a participação seria condição obrigatória para a realização dos indivíduos. Ou seja, para que haja desenvolvimento da própria sociedade, esta deve participar das decisões que interferem diretamente em seu desenvolvimento.

A participação seria a plena capacidade e poder que possuem os indivíduos para influenciar a tomada de decisões por parte do Estado (ARNSTEIN, 1969). Trata-se de estarem esses indivíduos incluídos no processo, por meio do exercício da deliberação, emitindo opinião e tendo-a como efetiva no processo.

Participação social para Montoro (1992) seria os membros da sociedade tomarem parte nas decisões relacionadas aos seus interesses, sejam eles políticos, sociais, econômicos ou culturais. Nesse sentido, segundo o mesmo autor, pensar em participação social ativa seria levar em consideração o poder de coerção dos indivíduos junto ao aparelho institucional; e, passiva, quando se tem mera utilização por parte desses indivíduos nos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Levando-se em consideração o poder de interferência que o indivíduo possui em relação ao processo decisório das políticas sociais, Pateman (1992) apresenta a participação total como aquela em que os diversos grupos existentes na sociedade podem colaborar com a tomada de decisão, sendo esta a mais legítima representação de uma efetiva relação entre Estado e sociedade civil. Porém, é possível que, apesar do conhecimento por parte de todos os grupos ou movimentos organizados existentes em torno de uma determinada questão, apenas algumas pessoas tenham o poder de decidir ou interferir no processo decisório, sendo este classificado pela autora como participação parcial. A possibilidade de os indivíduos participarem do processo apenas de forma consultiva, não decidindo efetivamente sobre este, é classificada pela autora como pseudoparticipação.

Sayago (2000) nos apresenta a participação através de seis tipos diversos e relacionadas à ideologia que a envolve. A participação individual seria aquela em que há uma tomada de decisão por parte do indivíduo com base em sua livre escolha, sem a consulta ou colaboração de grupos ou entidades. A participação coletiva se daria a partir de decisões tomadas em conjunto, levando em consideração o interesse do grupo ou do movimento organizado.

Tem-se a participação passiva quando a tomada de decisão ocorreu de modo desejado pelo Estado, sem nenhuma interferência no processo de elaboração do ato. Já a participação ativa seria aquela em que há por parte dos sujeitos uma ação em prol de seus objetivos, quando eles agem de forma coletiva e em prol de um objetivo comum. A participação voluntária gira em torno de uma atuação espontânea e coletiva, mas imediata, ligada a problemas de ocasião. E, por último, a participação instrumental seria aquela em que há uma mobilização coletiva em torno da conquista de posição e poder de um ente externo, ou seja, o grupo é utilizado como instrumento de interesses externos a ele.

A tipologia de Sayago (2000) leva em consideração o poder do indivíduo e seu modo de participar das decisões, deixando evidente que esse poder pode vir a ser manipulado, e servir como instrumento de legitimação dos interesses de grupos alheios aos objetivos da coletividade.

Gohn (2003) colabora para a discussão ao apresentar cinco formas diferenciadas de participação. A *participação liberal* na qual esta se daria antes da tomada de decisão pelo Estado, sendo parte integrante do próprio processo decisório. A *participação autoritária* ocorre quando o processo decisório ocorre de cima para baixo, e a sociedade civil é inserida como instrumento consultivo, mas sem poder algum de decisão. Na participação revolucionária, a sociedade se organiza em prol de sua soberania em detrimento das relações de dominação impostas pelo Estado. O objetivo é alcançar reconhecimento de seu poder decisório. A participação democrática, segundo a autora, se baseia na delegação de poder às organizações da sociedade civil e movimentos sociais para atuar no processo decisório e todas as instâncias governamentais. E, por último, a participação democrática radical, por meio da qual se substituiria a democracia representativa por outra que fortalecesse a sociedade civil, construindo um novo cenário social.

Na concepção de Teixeira (1997, p. 187) ainda que diversas sejam as formas pelas quais a participação pode ser revertida, esta significa “[...] fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”.

Trata-se de pensar em um todo heterogêneo, em que os grupos envolvidos são plurais e aspiram espaço, poder e presença perante o Estado e sua atuação. Estado e sociedade civil se encontram e desencontram constantemente em meio aos interesses envolvidos, tendo o mercado como protagonista constante; ou seja, os interesses do mercado ditam regras e/ou conduzem o processo, daí, pensar a participação em um viés de cidadania implicaria, segundo o autor, analisá-la para compreender sua relevância no jogo de forças entre Estado, sociedade civil e mercado. Trata-se de uma atuação organizada da sociedade civil em prol de seu fortalecimento perante o Estado e o mercado, na defesa de seus interesses, assumindo deveres e

responsabilidades. Para Teixeira (1997, p. 192):

Concebe-se a sociedade civil como autônoma, porém, em estreita relação com o Estado e mercado e autolimitada, no sentido de que não busca substituí-los em suas funções próprias, e estabelece para si regras e procedimentos que evitem a corporativização dos interesses e os particularismos. A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social; não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos).

Compartilhamos a afirmação deste autor, sobre participação cidadã, haja vista sua abrangência, e a defesa de uma participação para além da relação sociedade civil e Estado, incluindo o mercado na discussão. Ainda segundo Teixeira:

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o fazer ou tomar parte, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular, mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar. A dimensão cívica vincula-se à ideia dos deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive em relação àqueles que, pelas condições econômico-sociais, se encontram excluídos do exercício dos direitos, do direito a ter direitos, como afirma Arendt. Requer também uma atitude ativa e prospectiva de construir direitos, usando dos mecanismos antes referidos (TEIXEIRA, 1997, p. 194).

Este autor defende o uso de seu conceito de participação por ser o mesmo mais amplo no sentido de abarcar todo o cenário social que se vem delineando, no qual estão presentes nos espaços públicos diversas demandas de variados grupos sociais, que se utilizam de mecanismos institucionais ou não em suas reivindicações gerais e coletivas, para além de uma discussão entre participação e representação.

Concordamos com sua linha de pensamento, que acredita ser possível compreender que a participação cidadã enquanto um complexo e contraditório processo entre Estado, mercado e sociedade civil, no qual há uma redefinição de papéis mediante o fortalecimento da sociedade civil, através da organização de seus grupos, associações e indivíduos. Este fortalecimento ocorreria progressivamente por meio da aceitação de responsabilidades e deveres políticos bem específicos, como também através do desempenho de direitos; posto que diz respeito a um tipo

de controle social direcionado ao mercado e ao Estado, segundo padrões determinados e acordados nos mais diversos espaços públicos pelos variados atores políticos e sociais (TEIXEIRA, 2001).

A participação cidadã faz uso de variados mecanismos, não somente os institucionais existentes, como também diversos outros canais e espaços que se vão legitimando no processo social. Nesse sentido, o sistema de representação não seria abandonado ou diminuído, apenas aperfeiçoado, de tal forma que a transparência das prestações de contas e o controle social seriam frequentes, assim como a responsabilização jurídica dos gestores. Logo, instrumentos de participação tais como: referendo, plebiscito, a própria redemocratização de partidos e o plebiscito seriam utilizados de modo mais frequente (BOBBIO, 1986).

Teixeira (2001) aponta como o grande desafio da teoria política contemporânea articular os mecanismos de participação e de representação. A participação livre de particularismos de interesses e a representação baseada no interesse da maioria.

Paralelo a essas possibilidades elencadas por Teixeira (2001), é inegável o surgimento de outras formas de gestão dos recursos econômicos, envolvendo setores da sociedade civil, o que alguns autores intitulam de autogestão (gerenciamento de uma empresa pelos próprios empregados, que são representados por uma direção ou por um conselho gestor), cooperativização (modelo socioeconômico capaz de unir desenvolvimento econômico e bem-estar social). Seus referenciais fundamentais são: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia, propriedade pública não-estatal (que seria a transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado) entre outras. Algumas das situações mencionadas foram cooptadas pelo ideário neoliberal e acabam por sufocar as reais possibilidades de relacionamento entre sociedade civil e mercado, para além da mera exploração da força de trabalho e da maximização dos lucros. Exemplo disso é a própria nomenclatura “Terceiro Setor”, visto em capítulo anterior, que se propagou no Brasil e gera atualmente processos metamorfoseados da real intenção mercadológica acerca da utilização da sociedade civil.

Por sua vez, Teixeira (2001, p. 31) defende sua posição acerca do uso e da concepção de participação cidadã ao declarar que:

Na perspectiva que adotamos, a participação cidadã diferencia-se da chamada ‘participação social e comunitária’, desde que não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada. Tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para a defesa de interesses específicos ou expressão de identidades. Tais elementos podem estar presentes no processo, porém seus objetivos são mais amplos. Embora

essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política *strictu sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder (TEIXEIRA, 2001, p. 31).

É importante diferenciar a participação cidadã aqui tratada da terminologia participação popular. Esta última (TEIXEIRA, 2001) é amplamente utilizada na designação da atuação de movimentos de ênfase reivindicativa, em prol de necessidades e/ou carências específicas. As reivindicações sociais são o foco e o embate contra o Estado. A crítica dessa terminologia se dá diante da restrição dos segmentos participantes, que em sua maioria seriam os trabalhadores, os desempregados e os mais pobres. Setores da sociedade tidos como médios, tais como os intelectuais, os profissionais liberais, entre outros, estariam fora desse campo de reivindicações populares. O fato é que a participação em sua concepção não pode nem deve excluir ou restringir segmentos ou grupos que compõem a sociedade, haja vista ser a sociedade civil em sua amplitude a fonte máxima dessa categoria (TEIXEIRA, 2001).

A 'participação popular' também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural (TEIXEIRA, 2001, p. 32).

Ainda conforme este autor:

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação. O conceito embasa-se em contribuições teóricas e análise de experiências de que se vem processando principalmente nos países latinos e responde, de certa forma, a uma orientação metodológica proposta recentemente por Habermas (TEIXEIRA, 2001, p. 32).

Nesta discussão, levando-se em consideração o grau de importância dado à categoria participação, faz-se necessário conhecer quais fatos e atores colaboraram para construir espaços públicos e ou institucionais possibilitadores da convivência entre sociedade civil e Estado em prol da aquisição, manutenção e fiscalização de direitos, através da implementação de políticas públicas e do próprio controle da gestão pública.

3.2 Fatos e protagonistas no processo de constituição da participação no Brasil

O Brasil foi até 1980 um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse, segundo Avritzer (2009, p. 27), “[...] ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX”.

As classes economicamente dominantes, no geral, se anteciparam a uma possível organização popular, e, através do Estado, disponibilizaram, em resposta às lutas e reivindicações sociais, uma série de direitos trabalhistas demandados na década de 1930, disseminando o ideário de Estado protetor de direitos sociais e das classes trabalhadoras. Esse período foi marcado por esse comportamento por parte do Estado, reproduzindo uma ideia de administração protetiva e atuante em prol dos interesses sociais (SANTOS, 1979).

A consequência imediata (SANTOS, 1979) foi a construção de uma cidadania tida como corporativa, predominante à época, inerente tão somente aos detentores de uma posição na escala produtiva de trabalho, em que os destituídos desta condição estariam também excluídos de suas prerrogativas sociais. Não se trataria, neste contexto, de universalização de direitos, mas sim de sua aquisição mediante a comprovação do *status* de trabalhador.

A participação da sociedade civil até a década de 1960 restaria comprometida pela sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos sociais, bem como pela acentuada atuação clientelista do Estado frente às necessidades sociais, regulando as relações entre sociedade civil e mercado, e pacificando as demandas sociais através da concessão antecipada de direitos, sempre a menor do que o esperado ou desejado (SANTOS, 1979).

A atuação estatal no período ditatorial, que vai de 1964 a 1985, consistiu em suprimir as demandas das classes trabalhadoras recém-estabelecidas em meio à tentativa de implementação e modernização industrial. Em geral, as relações sociais eram tratadas em bases clientelistas, paternalistas e subalternas aos interesses estatais e econômicos. A consequência imediata desse modo de atuar estatal fora a constante exceção de mecanismos participativos na própria gestão governamental (DURIGUETTO, 2009).

Este período no qual se evidenciou forte investida na formação e modernização capitalista brasileira contou com uma significativa intervenção estatal, no sentido de excluir os movimentos organizados dos processos políticos decisórios, prevalecendo, no âmbito das relações sociedade civil e Estado, o autoritarismo em prol dos interesses de mercado e sendo este o centro das ações governamentais, em detrimento dos direitos sociais (IANNI, 1984).

A mediação estatal em favor dos interesses econômicos, e a consequente exclusão dos

setores da sociedade, mediante cooptação e ou repressão constituíram o aspecto principal dessa fase pela qual passou o País, onde se buscou modernização econômica e política. O controle estatal das reações das classes trabalhadoras através de sua cooptação e incorporação à própria estrutura governamental, além de dificultar sua organização e mobilização, minava seu crescimento e evolução, uma vez que vinculava legalmente os sindicatos ao Estado (SANTOS, 1979).

Paralelo a este cenário de práticas e relações entre Estado e classe operária, os primeiros setenta anos do século XX também foram marcados por experiências isoladas de um número reduzido de associações civis, em particular associações comunitárias na cidade do Rio de Janeiro e de práticas recreativas e associações de moradores de bairros, como, por exemplo, a Sociedade de Amigos de Bairro (SAB's), na cidade de São Paulo, durante os anos de 1950. Por sua vez, a cidade de Porto Alegre apresentou-se como a que teve um associativismo comunitário menos clientelista e mais comunitário, com a Federação das Associações Comunitárias (FRacab), a qual ensaiou certas características do associativismo comunitário, tais como o anticlientelismo e uma relativa autonomia frente ao Estado, características estas que foram se tornando cada vez mais presentes no período da redemocratização dos anos de 1970 e 1980 (GOHN, 2003).

O Estado passou a exercer nas décadas de 1960 e 1970, para além da função de cooptador de organizações sociais, a função de repressor de toda e qualquer mobilização contra sua atuação, tanto na esfera política quanto na esfera econômica ou social. No entanto, ainda que esse fosse o cenário apresentado institucionalmente pelo país, não foi possível refrear por completo as manifestações em prol de maior inserção da sociedade na sua condução política, ainda que se tenham dado na contramão dos interesses estatais e de mercado (BOSCHI, 1987).

Dagnino e Tatagiba (2002) apontam o Brasil, entre os países da América Latina, como o que possui um histórico mais longo e diverso de participação de variados setores da sociedade civil. A partir de meados dos anos de 1970, houve um relevante crescimento das associações comunitárias, com enfoque na reavaliação da ideia de direitos, na defesa de autonomia organizacional perante o Estado, e, com este, a busca por instrumentos públicos de apresentação de demandas e negociação.

A condução oposicionista ao Estado que essas organizações sociais manifestavam era o que as legitimava frente a um sistema político contrário aos interesses sociais, uma vez que este sistema impedia qualquer possibilidade de participação da sociedade em sua condução governamental. A dicotomia *Estado versus Sociedade* era preponderante. O País se encontrava em grave crise econômica na qual as demandas crescentes por serviços sociais não eram

atendidas (NOGUEIRA, 2011).

As relevantes modificações das relações entre Estado e sociedade civil ao longo dos anos de 1980, a partir do fim do regime ditatorial, as manifestações dos movimentos sociais em prol das “Diretas Já”, a Constituinte, a elaboração e votação da Constituição de 1988, bem como o retorno das eleições diretas em todos os níveis governamentais possibilitaram uma redefinição das atribuições e competências na gestão de políticas públicas, bem distintas do modelo anterior do regime militar. Nesse sentido, variados canais de comunicação foram disponibilizados à sociedade para que esta viesse a colaborar com o Estado na elaboração de políticas públicas (ARRETCHE, 1998).

Paoli e Telles (2000, p. 105) afirmam que:

Esse é, poderíamos dizer, o legado dos anos 1980: depois de anos de arbítrio e repressão e no horizonte histórico de uma sociedade autoritária, excludente e hierárquica, as lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma ‘consciência do direito a ter direitos’, conformando os termos de uma experiência inédita na história brasileira, em que a cidadania é buscada como luta e conquista e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, por uma vida mais decente, por uma sociedade mais justa.

É possível mensurar o grau de relevância que a participação recebeu a partir de então, ao constatar as reformulações dos marcos legais, presentes na Constituinte e no texto da Constituição de 1988, com a incorporação de nova arquitetura participativa. Acrescente-se a isso a instituição de espaços participacionistas, mediante leis secundárias setoriais, bem como leis regionais e regulamentos (TATAGIBA, 2009).

Para além da incorporação e universalização de direitos Paoli e Telles (2000, p. 109) defendem que a CF de 1988 “traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena para as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania”.

Assim, o direito à participação veio ao encontro da atuação contestatória e reivindicatória dos movimentos populares, com suas variadas bandeiras de luta, a buscar transformações político-institucionais, permeadas por ideologias de soberania e emancipação popular, autonomia social, gestão compartilhada etc. Atuaram relevantemente para a redemocratização, expressando-se através de mobilizações em prol da Assembleia Constituinte, em 1987-88 (TATAGIBA, 2009).

A redefinição das relações políticas e institucionais entre Estado e sociedade civil a favor de um diálogo e de uma deliberação conjunta passou a vigorar na segunda metade da década de 1980. A relação dicotômica entre estes se modificou e gradativamente transformou-se em uma atuação colaborativa, ou seja, ambos atuando em conjunto no que diz respeito à elaboração, deliberação e implementação de políticas públicas (NOGUEIRA, 2011).

Sobre esse contexto Paoli e Telles (2000, p. 105) afirmam:

Se nos últimos anos a trama da sociedade brasileira se modificou, abrindo-se ao reconhecimento das demandas populares, mesmo que no modo ambíguo e ambivalente de uma opinião pública sempre pronta a desfazer sua legitimidade e evocar as velhas imagens da desordem; se a negociação já se torna factível no lugar em que antes apenas existia a violência que, sem deixar de estar presente, já não aparece como resposta exclusiva e evidente por si mesma na ordem de suas razões; se a palavra ‘trabalhador’ (e do trabalho) já é acolhida positivamente, rompendo o sentido antes unívoco de inferioridade, mesmo que a acusação de ignorância e incompetência para a coisa pública continue a mobilizar o imaginário coletivo e a tranquilizar a opinião pública ‘esclarecida’ que se vê confirmada em seus arraigados preconceitos; se tudo isso pôde acontecer é porque no campo dos conflitos que agitaram toda essa década, foi construída uma trama representativa por onde a reivindicação de direitos pôde circular, criando identidades onde antes parecia só existirem homens e mulheres indiferenciados na sua própria privação.

Entre 1985 e 1988, através da Assembleia Nacional Constituinte (ANC),²³ a elaboração da nova Constituição estabeleceu-se no País e trouxe relevantes mudanças na política brasileira. A principal e mais importante característica da ANC seria o caráter participativo, e o recebimento de propostas de emendas populares relacionadas a diversos assuntos importantes para a sociedade, tais como Reforma Urbana, Saúde, relações de trabalho e a Reforma Agrária. Os movimentos sociais à época utilizaram-se desse canal para apresentar suas propostas e defender seus interesses, o que caracterizou esse momento como de aproximação e aprofundamento democrático, viabilizando mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil (AVRITZER, 2009).

A reivindicação dos movimentos sociais por direitos, bem como por uma mudança na condução administrativa do Brasil era um contexto favorável à emergência de espaços participativos (AVRITZER, 2009).

Nesse cenário o papel da sociedade civil na participação e controle dos atos de gestão

²³ Foi um organismo criado dentro da ordem política e institucional do Brasil, dotado de plenos poderes, para propor a criação de uma nova Carta Magna. Geralmente, ela é composta a partir da eleição de representantes específicos para este fim e é diluída quando conclui seus trabalhos. Foi formada por 487 deputados federais e 72 senadores. A nova Constituição foi entregue ao País no dia 5 outubro de 1988, com 315 artigos, 573 parágrafos, 934 incisos e 188 alíneas (ROCHA, 2013).

nas diversas esferas e instâncias governamentais foi ganhando relevância. Não se trata da substituição das instituições da democracia representativa, mas de sua complementação, promovendo na visão de Tatagiba e Teixeira (2006, p. 4.) “[...] uma nova arquitetura institucional onde o sistema representativo possa ser fortalecido e tensionado pela inclusão de mecanismos de participação cidadã”.

A criação de um contexto normativo favorável à participação da sociedade civil permitiu, segundo Tatagiba (2009), a “experimentação” de variados mecanismos, entre eles os Conselhos municipais e estaduais e os orçamentos participativos. A exemplo disto, os orçamentos participativos, que foram instaurados não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina (Argentina e Uruguai), bem como os conselhos e fóruns sobre políticas públicas nas áreas da Saúde, Infância e Adolescência (Chile e Paraguai), na moradia (Uruguai, Argentina e Paraguai) e planejamento urbano (Argentina, Chile e Paraguai) e as controladorias e ouvidorias cidadãs (Costa Rica, Colômbia, Chile, Bolívia, México, Paraguai, Equador).

O contexto político era favorável a essa mudança de relacionamento, uma vez que a busca pela redemocratização do país trouxe embates e conflitos entre Estado e movimentos sociais na luta por reconhecimento de direitos de cidadania, oportunizando seu estabelecimento normativo, e modificando gradativa e lentamente o espaço político no qual os gestores atuavam. Conseqüentemente, por meio da Constituição de 1988, variados mecanismos de regulação e criação de políticas públicas foram sendo criados, como bem assevera Tatagiba (2009, p. 11), quais sejam: “o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)”.

A política urbana também recebeu forte apoio nesse período, através do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual apresentou a ANC proposta de emenda popular de participação da sociedade civil na gestão sobre questões urbanas. Apesar de toda a pressão sofrida por conta dos interesses imobiliários à época existentes, estabeleceu-se a obrigatoriedade de elaboração, por parte de todos os municípios com mais de vinte mil habitantes do País, do Plano Diretor, no qual a participação da sociedade civil seria obrigatória (BRASIL, 1988).

Outro exemplo latente deste período foi a ascensão do orçamento participativo como instância legítima de participação da sociedade civil junto à gestão pública. A cidade de Porto Alegre teve em sua administração, já em 1988, a implementação desse espaço de deliberação entre Estado e sociedade civil em nível municipal, contando com membros de associações de bairros e cidadãos. Outras cidades também aderiram à utilização deste mecanismo participativo,

como Recife, Belo Horizonte, Belém etc. Esse novo mecanismo de participação viabilizou um engajamento político de membros dos movimentos sociais não apenas na gestão de políticas públicas, mas também no próprio processo eleitoral de seus representantes (GOHN, 2003).

Dagnino (2002, p. 4) afirma:

Com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.²⁴

A partir da década de 1990, já com uma retórica reformista, a participação da sociedade civil apresenta-se com relevante papel no que diz respeito à reorganização da gestão pública, com fins de eficiência e eficácia das políticas públicas criadas, especialmente as relacionadas aos direitos sociais. Tem-se um contexto no País de quase obrigatoriedade dos espaços de participação de atuar em prol de um referendar das ações públicas muito mais do que contestar, questionar e efetivamente colaborar para uma gestão pública compartilhada. Tatagiba e Teixeira (2006, p. 3) afirmam que:

[...] se nos anos 70 e 80 a participação legitimava-se em referência a ação contestatória dos ‘sem voz’, associando-se fortemente à utopias transformadoras, a partir de meados dos anos 90, esse ethos passa a conviver e a disputar a capacidade de nomeação e significação das experiências participativas em um novo conjunto de valores que encontra nos desafios e expectativas de uma gestão pública eficaz sua legitimidade.

Esses distintos espaços nos quais se legitimam as práticas participativas representam as experiências relevantes na convivência Estado e sociedade civil. Além disso, estruturam e demonstram no cotidiano como se constroem as relações democráticas e o significado que se delinea acerca da participação e da democracia (DAGNINO, 2002).

Enquanto na primeira metade da década de 1980 as preocupações das organizações sociais giravam em torno de autonomia em relação ao Estado, de redemocratização das relações políticas e sociais, bem como de controle e fiscalização da gestão pública, em um segundo

²⁴ Termo utilizado por John Williamson para determinar o que viria a ser um conjunto de propostas econômicas, defendidas pelos políticos e tecnocratas residentes na capital americana. As recomendações em relação ao ajustamento da América Latina seguiam primordialmente as seguintes premissas: “a) Os desajustes econômicos resultam sempre de excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público; b) A liberalização da economia durante a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios econômicos explosivos nem aumentar o fardo do ajustamento; c) As dívidas externas devem ser pagas *in totum* para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários” (PORTELA FILHO, 1994, p. 107).

momento, e já conquistadas estas demandas, principalmente no plano normativo, já na metade da década de 1990, os interesses sociais estavam voltados para o estabelecimento de ampla gama de possibilidades, no tocante à participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas. A manutenção de sua autonomia perante o Estado tornou-se um ponto sensível nesse cenário, tendo em vista a efetiva aproximação com suas instituições (DAGNINO, 2002).

A expectativa das entidades da sociedade civil em relação à atuação administrativa do Estado era que mediante a utilização dos mecanismos de participação da sociedade civil que emergissem do Estado se modificassem as estratégias governamentais de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. Como dispõem Tatagiba e Teixeira (2006, p. 8):

A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual confusão entre o interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 8).

Havia uma perspectiva geral de que através da participação seria possível modificar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, uma vez que estabeleceria modificações nas agências estatais no tocante à transparência de seus atos e à responsabilização quanto à obrigatoriedade de negociar com a sociedade civil acerca de seus interesses. Segundo Tatagiba, “esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania” (TATAGIBA, 2009, p. 8).

A Constituição de 1988 referendou a participação da sociedade civil na condução administrativa do País através da criação de mecanismos para além das eleições. Ou seja, a atuação da sociedade civil não se resumiria à escolha de seus representantes nas esferas municipais, estaduais e federais, mas também atuando em conjunto com os mesmos por meio dos espaços criados pelo Estado ou não na elaboração, deliberação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Estar-se-ia diante de um arcabouço normativo de participação conjunta entre Estado e sociedade civil em prol da administração pública (DAGNINO; TATAGIBA, 2011).

As Inflexões nas formas de atuação dos movimentos sociais, expressa na sua chamada “inserção institucional” e as novas relações que se estabelecem entre

eles e o Estado nos seus distintos níveis, exigiu a adoção de novas formas de atuação que, por sua vez, implicaram num difícil processo de aprendizado. O trânsito que desde uma atuação que enfatizava fortemente, de um lado, a dimensão reivindicatória e as estratégias de ação a ela adequadas e, de outro, a mobilização e organização do movimento, para as novas exigências que a participação nos novos espaços trazia se mostrou um sério desafio para os movimentos (DAGNINO; TATAGIBA, 2011, p. 4).

Nesse contexto, foi possível verificar uma organização por parte dos movimentos sociais em prol de sua introdução na atuação governamental, não apenas através dos espaços institucionais de participação, criados por meio da Constituição de 1988, mas mediante inserção no ambiente político, com o surgimento, inclusive, de partidos representantes das classes trabalhadoras após a redemocratização. O objetivo maior seria a possibilidade de ascensão ao poder, por vias eleitorais, de representantes dos interesses das classes trabalhadoras, rompendo com o tradicional estilo político de alternância das elites. A redemocratização das instâncias governamentais e a abertura de canais de participação popular seriam para esse novo contexto político as possibilidades reais de mudanças na relação Estado e sociedade (FELTRAN, 2007).

3.3 A participação e o seu papel junto ao processo democrático

Têm-se expandido nas sociedades, de modo geral, ideias em prol da revitalização e aprofundamento da democracia, uma vez que a preocupação com a deficiência democrática e sua perda de vitalidade é crescente em muitos países. Há um distanciamento dos indivíduos em relação às instituições representativas tradicionais. Isso tem se dado em face do controle por parte de certos grupos de interesse sobre essas instituições; estas participam tão somente pela lógica do consumo do que por um posicionamento político ideológico.

Para esta discussão, observe-se o que afirmam Coelho e Nobre (2004, p. 7):

Em países de democracia mais recente, a onda descentralizadora e de reformas governamentais que ocorreu nos anos de 1990 abriu espaço para novas formas de participação dos cidadãos nas políticas públicas e levantou questões sobre como envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, bem como sobre a estrutura das instituições políticas e o relacionamento entre as sociedades civil e política.

Os debates acerca da democracia e da participação vão, assim, sendo utilizados por uma gama cada vez maior de sujeitos, transitando por espaços e movimentos organizados distintos, como, por exemplo, ativistas sociais, movimentos populares, passando por governos e instituições multilaterais, grupos totalmente antagônicos, mas que habitam espaços e interesses que envolvem tanto os mecanismos de gestão, se democráticas ou não, quanto os espaços

destinados à participação.

Ocorre que ambos os termos podem e são frequentemente utilizados com significações diferentes, a depender do grupo que as menciona, trazendo também diversas e sérias implicações para a agenda democrática. Enquanto para uns a democracia é utilizada como sinônimo de menos governo, sendo esta ideia amplamente propagada pelo ideário neoliberal, para outros, o fortalecimento da democracia passa obrigatoriamente pelo envolvimento cada vez maior dos cidadãos na gestão local. Contudo, existem os defensores de uma democracia como sinônimo da criação de novos espaços e de novas oportunidades, que objetivam a promoção plena da transformação social (COELHO; NOBRE, 2004).

O fato é que pensamentos distintos e até mesmo contrapostos sobre democracia e participação são frequentemente metamorfoseados pelo uso de palavras e de retórica similar, o que exige uma análise crítica sobre o entendimento real que cada uma possui e as consequências que sua utilização pode gerar.

3.3.1 Democracia e participação

O cenário nacional, pelo fato de ter sofrido uma série de reformas normativas que se sedimentaram na década de 1990, é considerado por muitos como um importante centro de experiências democráticas, bem como de obstáculos enfrentados para manter a evolução dos elementos democráticos e participativos conquistados pelos movimentos sociais (TEIXEIRA, 2001). Na opinião de Coelho e Nobre (2004, p. 11):

Participação e deliberação aparecem hoje no centro de um grande debate sobre a renovação democrática, sendo que a experiência brasileira nessa área, por sua dimensão e vitalidade, ganhou um lugar de destaque no cenário internacional. A variedade de canais de participação e deliberação existentes no país – conselhos, orçamento participativo, mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, conferências, legislação participativa e audiências públicas – e o volume de público participante despertaram a atenção de analistas nacionais e internacionais e contribuíram para aquecer o debate acerca do potencial democrático dessas experiências.

Passemos a partir de agora a tratar de cinco visões teóricas acerca da democracia, e como — nestas — a participação é concebida. Ressalte-se que estes são pontos de referência na discussão contemporânea, e que sua explanação é relevante para firmar a compreensão acerca de como a participação evolui e se sedimenta no Brasil.

É importante compreender no âmbito da teoria política quem é o responsável pelas decisões no âmbito do Estado e como essas decisões são tomadas, quais os sujeitos envolvidos

e como se dá o processo decisório. No que diz respeito ao sujeito, a definição dos atores que compõem esse processo de tomada de decisão acaba por delinear qual o tipo ou modelo democrático está em voga naquele país.

Não há como se perder de vista a dimensão decisória da participação, haja vista que esta permeia todas as teorias que abordaram a temática da democracia. Ao afirmar que o governo seria um corpo intermediário, responsável pela manutenção das liberdades e execução das normas, Rousseau (1999) já apontava o cidadão como também responsável pela tomada de decisão, por ser o povo o limitador e modificador do poder, podendo retomá-lo quando assim entendesse ser o melhor, sendo nulo qualquer ato ou lei não ratificada diretamente pelo povo (COELHO; NOBRE, 2004).

A *primeira visão* é conhecida como *elitista*, uma teoria de cunho realista, mas com algumas premissas de ordem normativa, na qual seu idealista Schumpeter (1984) conceitua democracia como um embate entre lideranças políticas contrapostas, que pertencem a partidos distintos e lutam pelo direito ao exercício do governo. Nessa teoria, a democracia se traduz em um arranjo institucional que emana decisões em favor da reprodução econômica e social, em sociedades cujo conjunto de valores é partilhado por todos os componentes do corpo político (TEIXEIRA, 2001).

Trata-se de arranjos institucionais garantidos pela democracia, mas que podem servir a fins diversos, uma vez que não há um fim específico para além da luta pelo poder e sua manutenção entre os grupos representados pelos partidos políticos. Nesse sistema democrático, delega-se ao cidadão uma ínfima ou quase inexistente participação, que se dá por meio da escolha de seus representantes (DURIGUETTO, 2011).

Schumpeter (1984) criticava a teoria clássica de democracia cunhada no pensamento de Rousseau, uma vez que o papel delegado à participação popular na tomada de decisões por parte do povo tinha bases irrealistas. As sociedades modernas eram populosas e complexas, o que impossibilitava a compreensão de uma participação popular mais direta.

O autor compreendia a democracia como “o método que uma nação usa para chegar a decisões”; para ele, “devemos ser capazes de caracterizar tal método indicando por quem e como são tomadas tais decisões”. Nesse sentido, caberia ao povo produzir um governo no qual o método democrático seria o meio pelo qual se organizaria institucionalmente as decisões políticas, cabendo ao voto popular a função de escolha e delegação própria de poder (SCHUMPETER, 1984).

O fato é que a dimensão mais enfatizada nas últimas décadas acerca da participação, qual seja, a tomada de decisões, é delegada ao último plano na visão schumpeteriana, tendo em

vista que este acreditava que quanto menor o grupo de representantes, menor os riscos e maiores os custos para a democracia, pois ao povo interessa muito mais as consequências das decisões do que quem as toma (SCHUMPETER, 1984).

Trata-se de uma visão elitista e utilitarista, evidente ainda quando afirma que a política consiste em decisões coletivizadas, tomadas por alguém (uma pessoa, alguns ou maioria), mas que se aplicam e são impostas a toda a coletividade. Se tomarmos a afirmação descritiva, podemos admiti-la como verdadeira, pelo menos em alguns dos regimes, pela sua defesa do sistema representativo liberal, admitindo apenas a participação eleitoral no sentido schumpeteriano (TEIXEIRA, 2001, p. 34).

Ao analisar reflexivamente essa teoria, Teixeira (2001) declara que esta põe de lado elementos considerados essenciais à definição de democracia, qual seja: a igualdade política, a participação, a autodeterminação e a influência popular sobre as deliberações públicas. Para ele haveria uma negativa explícita das competências da sociedade, no que diz respeito a deliberar sobre os rumos da gestão pública.

Pateman (1992, p. 12) critica a concepção elitista defendida por Schumpeter e declara:

O ponto de partida de sua análise é um ataque à noção de teoria democrática como uma teoria de meios e fins. Democracia, afirma ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins [...] democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesmo, não importando as decisões que produzem sob condições históricas dadas [...] na medida em que se afirma uma ‘lealdade sem compromissos’ à democracia, supunha-se que o método cumprisse outros ideais, por exemplo, o de justiça.

Assim, essa teoria apresenta a democracia como um mecanismo de escolha de líderes governamentais por meio de uma competição eleitoral, em que se asseguram condições necessárias para a livre competição pelo voto entre as elites concorrentes (SCHUMPETER, 1984).

A *segunda visão*, intitulada *pluralista*, origina-se, em grande parte, da visão anterior, a elitista, visto ser considerada por seu idealizador como igualmente realista. Porém, “o modelo schumpeteriano estaria calcado inevitavelmente no cidadão individual em sua contraposição com a liderança eleita, o que o tornaria frágil diante das dinâmicas de grupos e associações políticas” (COELHO; NOBRE, 2004, p. 34).

O idealista e precursor desta visão é Robert Dahl (1993) que acreditava ser necessário compreender a lógica da distribuição de poder nas democracias ocidentais, trazendo assim para o centro da tese pluralista sua concepção de poder, definindo-o como a capacidade de

sobreposição de interesses em detrimento de outrem.

Para esse autor, o cerne de sua teoria consiste no fato de os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. Ou seja, o poder estaria distribuído entre os governantes e os grupos externos que exercem pressão sobre eles. Essa visão oferece uma detalhada análise sobre os processos de decisão e as influências tanto individuais quanto de organizações sobre os processos políticos (COELHO; NOBRE, 2004).

Nesse sentido, as decisões emanadas por aqueles que detinham o poder foram repensadas por Dahl (1985); a partir de sua análise, o autor apresentou como elementos necessários ao processo de decisão: igualdade nos direitos de votar em decisões, escolher os itens e controlar a agenda, inserção de todos os afetados na decisão, e proporcionar a todos os participantes as condições para compreender o assunto e articularem-se sobre ele.

Na concepção pluralista, o poder é dissipado de modo competitivo e não-hierárquico, ou seja, faz parte do processo de barganha dos mais diversos grupos, nos quais cada um representa seus interesses. Essa concepção de poder distribuído engloba não apenas cidadãos individualizados, mas sindicatos, partidos políticos, estudantes, grupos feministas, religiosos, étnicos etc. Essa heterogeneidade de interesses e grupos demonstra as muitas possibilidades existentes em um ambiente democrático e que, através da participação mais ampla desses grupos, se aproxima mais de uma ordem democrática contemporânea. Teixeira (2001, p. 35) apresenta os pontos positivos e negativos dessa teoria:

Esses parâmetros constituem-se em importantes contribuições para identificar-se o papel da participação no processo democrático, que não se reduz à escolha periódica dos dirigentes, mas, também, não é tão abrangente a ponto de substituir os agentes políticos capacitados e legitimados para a tomada de decisão. Mas o autor não deixa claras as práticas necessárias para chegar-se a tanto, seus atores e estratégias.

A *terceira visão*, chamada de *legal*, possui como idealistas os pensadores Hayek (1985) e Nozick (1991); traz em seu bojo “uma radical defesa das liberdades negativas como valor supremo, como valor que deve se impor em qualquer eventual conflito de princípios políticos e jurídicos” (COELHO; NOBRE, 2004, p. 32).

Sua base teórica é o liberalismo, portanto, comunga a ideia da defesa radical do Estado mínimo e do *laisser-faire*, enquanto base da vida social. Assim, “qualquer compreensão da democracia como realização de uma ‘ordem de bem-estar’ é nefasta, pois introduzirá (para utilizar termos de Weber) uma materialização do direito altamente prejudicial à liberdade que, no limite, coloca em risco” (COELHO; NOBRE, 2004, p. 33).

Hayek (1985) defendia a democracia não como um fim em si, mas um meio, um

mecanismo, um instrumento necessário para tornar possível o fim maior da política, qual seja, a liberdade. Deste modo, não aceitava qualquer manifestação de cunho democrático que ferisse as liberdades individuais, cabendo à lei o papel primordial de limitar a atuação e o poder do Estado que agisse contra essas liberdades.

A intervenção estatal só seria aceita ou legitimada nesse modelo em prol dos interesses dos indivíduos, sendo igualmente limitada pela existência do próprio Estado de Direito. O que impossibilitaria qualquer ação governamental em prol da coletividade que ultrapassasse os limites dos direitos e liberdades individuais.

A *quarta visão* é chamada *participativa* cujos precursores são Pateman (1992), Poulantzas (1977) e Macpherson (1978). Essa corrente teórica é conhecida como nova esquerda, e herdou dos movimentos sociais da década de 1960 a ideologia de Marx de cristalização das desigualdades produzidas pelo mercado capitalista, como também a de exploração dos detentores dos meios de produção em relação aos obrigados a vender sua força de trabalho (COELHO; NOBRE, 2004).

Para Pateman (PATEMAN, 1992, p. 145):

Somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes nas áreas alternativas é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter qualquer controle real sobre o curso de sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive.

De fato, para esse modelo, o alargamento dos espaços de participação, bem como a existência de processos decisórios que articulem participação e representação seriam essenciais. O certo é que, de alguma maneira, a introdução da participação, para essa vertente, interfere positivamente nas relações de hierarquia e poder, e proporciona o surgimento de cidadãos interessados e atentos à gestão pública.

Assim, conforme Coelho e Nobre (2004, p. 33):

É de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais anteriormente produzidas que impedem a efetiva realização das liberdades prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios.

Nessa teoria há uma série de obstáculos a serem superados, ao objetivar-se ampliar a participação para as instâncias social, econômica e política, sem deixar de lado os aspectos representativos da democracia.

Macpherson (1978, p. 101) declara a necessidade de diminuir a desigualdade social e

econômica, e modificar a percepção que a sociedade possui de si própria, “[...] do ver-se e agir como essencialmente consumidor ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade”. Trata-se de um modelo que compreende a democracia para além de suas instituições sob a influência do sistema capitalista, ou seja:

[...] um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, seguindo Jean-Jacques Rousseau – o inspirador maior dessa vertente teórica –, enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político (COELHO; NOBRE, 2004, p. 34).

Segundo Pateman (1992) a existência de um governo democrático é condição necessária à existência de uma sociedade participativa. Ou seja, a democratização dos sistemas políticos e uma intensa socialização de todas as áreas. Segundo a autora:

A área mais importante de participação é o seu próprio lugar de trabalho, ou seja, a indústria, pois é exatamente ali que a maioria dos indivíduos despende grande parte de suas vidas e pode propiciar uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares (PATEMAN, 1992, p. 61).

Contrários à visão dos pluralistas e elitistas, os idealizadores dessa teoria participativista almejam uma participação crescente e relevante nas mais diversas esferas de governo, sendo essa condição necessária para a efetiva construção de um Estado desenvolvido e democrático.

Nesse sentido, a participação tanto coletiva quanto individual, desde que permeada por aspectos pedagógicos e conscientizadores, seria condição necessária para a manutenção de um Estado democrático, este considerado enquanto sociedade participativa e não apenas enquanto conjunto de instituições representativas, abarcando também as instâncias de produção e o próprio local de trabalho (PATEMAN, 1992).

McPherson (1978) apresenta a participação como elemento relevante para democracia. Para ele sua implementação seria um grande desafio, tendo em vista os que devem ser superados entre eles; a incorporação por parte da sociedade de uma cultura individual e possessiva, voltada para o consumo e a satisfação das necessidades individuais, além das desigualdades socioeconômicas. Em ambas as situações, segundo o autor, a sociedade aceita mais facilmente governos representativos fracos, o que acaba por desestimular a participação. Somente através de uma ação sociopolítica poderia haver mudanças nesse cenário vicioso e desfavorável a uma democracia participativa. Segundo Duriguetto (2011, p. 293):

Partindo de ideias inspiradas em Rousseau e de uma justaposição de alguns fundamentos da tradição marxista e da tradição democrático-liberal, os teóricos desse modelo, guardadas suas diferenças

adjetivas, defendem que, se a complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela extensão da esfera de participação nas instituições representativas nacionais e, sobretudo, locais (DURIGUETTO, 2011, p. 293):

Por fim, a *quinta visão* é a defesa da democracia deliberativa ou democracia com ampliação da esfera pública, idealizada por Habermas (1984). Este conceitua a democracia como mecanismo de institucionalização das condições de comunicação e dos procedimentos. Assim, esta é apresentada como um sistema de normas em prol da organização e manutenção da livre comunicação. A criação de espaços públicos e a realização de procedimentos argumentativos de formação de opinião seriam o cerne do atuar democrático. Em contraposição ao pensamento elitista, qualquer pessoa seria capaz de argumentar em público, criticar as autoridades públicas e com o uso da linguagem expor suas reivindicações e interesses (AVRITZER, 1999, p. 32).

Existe, na teoria política, acerca da democracia defendida por Habermas, uma ênfase à compreensão dos arranjos institucionais, bem como os mecanismos de controle político, construindo uma análise deliberativa e procedimental. Segundo Duriguetto (2011, p. 294):

Em Habermas, os processos democráticos são orientados em torno da discussão do bem público, ao invés da competição pelo bem privado de cada um. A democracia requer voz igual para cada cidadão na pressão por suas reivindicações, independentemente de posição social ou poder. Cada um deve ter oportunidade igual para apresentar propostas e para criticar. O objetivo da deliberação é atingir o consenso; o resultado será um julgamento coletivo e não uma agregação de preferências privadas.

Nessa concepção de democracia, as discussões em torno das contradições de interesses entre capital e trabalho são sobrepostas pelas possíveis relações de consenso emanadas por meio das argumentações discursivas que se desenvolvem na esfera pública. O discurso, o embate racional de ideias, e não mais a luta de classes, são defendidas como os elementos responsáveis pelas mudanças sociais. Para Habermas (1984, p. 368):

A chave da concepção procedimental de democracia consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação às quais devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo.

A contradição entre capital e trabalho perdem sua centralidade, uma vez que a ideia do consenso retira das relações sociais os elementos políticos e sociais. Ou seja, a esfera pública, na qual ocorrem as práticas culturais, os processos intersubjetivos e dialógicos, é apresentada

como autônoma em relação à esfera produtiva, o que retira do trabalho e de suas interfaces, e por consequência a contradição entre os interesses capitalistas e da classe trabalhadora. O ponto crítico dessa visão é justamente a perda da noção de centralidade da dominação do capital e sua íntima ligação com as diversas faces da sociedade, da cultura e da política (GUIMARÃES, 1998, p. 243).

O papel da pressão proveniente da esfera pública estaria em apresentar questões, pressionando os poderes decisórios acerca de suas responsabilidades políticas. Senão, vejamos o que afirma Habermas (1984, p. 432):

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los, e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

Diante dos modelos expostos, levando-se em consideração as diversas contribuições para compreender a participação em meio aos governos democráticos, seus avanços, conquistas, retrocessos, persiste a busca por compreender como o processo de participação pode se efetivar diante de uma sociedade complexa e diferenciada como a brasileira. O desafio consiste em suprir as deficiências e superar os obstáculos impostos à participação nas decisões mais complexas, as quais dizem respeito a interesses múltiplos, que geram custos e incertezas, sem deixar de lado os avanços políticos e institucionais já adquiridos. O fato é que nenhuma das visões expostas, por si só, consegue dar conta da complexa realidade democrática brasileira.

Tornar viável o processo de decisão não é tarefa fácil. Primeiro pelo fato de não se conseguir estabelecer uma agenda que contemple todas as demandas, e de não se vislumbrar um mecanismo que possibilite a todos de igual maneira serem consultados acerca das prioridades a serem elencadas. A desigualdade econômica, política e cultural dos participantes traz à tona a cruel realidade de exclusão dos que não possuem mínimas condições de acompanhar, compreender e tomar parte no processo decisório. Com relação a essa busca de saídas, Teixeira (2001, p. 36) afirma:

Tudo isso leva a questionar-se a dimensão decisória da participação, mas, ao mesmo tempo, constitui um desafio para a busca de mecanismos que a administrem, combinando a participação, que explicita as diferenças, as identidades e aspirações dos diferentes grupos sociais, com a representação, que busca traduzir a generalidade, a universalidade da cidadania. Se se vislumbra como fundamental a participação dos vários segmentos sociais no processo de tomada de decisão sob várias formas (debate público, proposição, consulta, pressão etc.), tampouco se pode minimizar a responsabilização dos que recebem mandatos para decidir.

Ainda que não seja possível vislumbrar a participação do cidadão em todas as etapas do processo decisório — quais sejam: tematização dos problemas, construção de parâmetros para nortear as ações e criação de alternativas, escolha da melhor solução, implementação e acompanhamento — é importante priorizar os momentos indispensáveis a essa participação. Cabe ao Estado, através de seus agentes, a participação ampla e irrestrita no processo decisório, porém, este não substitui a sociedade civil especialmente no debate público, na deliberação das políticas sociais primordiais, nem na fiscalização de sua execução (TEIXEIRA, 2001).

Essa fiscalização é chamada por alguns de *accountability*, ou seja, a obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões, bem como do direito de o cidadão exigir e avaliá-los, com a correspondente responsabilização dos que tomam as decisões. O que trataremos de modo mais aprofundado no próximo capítulo.

É importante trazer à baila outra nuance da participação e que se revela nas diversas manifestações de cunho coletivo ocorridas na última década. Estas se distanciam das discussões diretamente eleitorais e representativas e se aproximam de questões mais voltadas para as consequências da lógica comportamental, qual seja, defesa do meio ambiente, de um patrimônio cultural, de um parque em face de seu remanejamento e destruição, entre outros. Para Teixeira (2001, p. 40), “verifica-se um forte componente expressivo, cuja lógica, de solidariedade e integração, distingue-se da lógica eleitoral, competitiva, de acumulação e apropriação privada no campo econômico”.

Trata-se de uma forma de participação que exala a expressividade e a simbologia em suas manifestações, não focando suas ações para o processo decisório em si, apesar de trazer, para este, consequências e desdobramentos, tendo em vista que suas reivindicações se dirigem ao Estado de modo geral. O fato é que o espaço público onde ocorrem as manifestações e evidenciam os mais variados atores torna-se palco das reivindicações e dão notoriedade aos temas discutidos (ARENDETT, 1981).

A simbologia dessas manifestações, reside nas identidades expostas, nos grupos organizados em torno de demandas específicas e que representam seus sentimentos e desejos. A maneira que esses grupos encontram para se expressar, como, por exemplo, greve de fome, ocupação de espaços institucionais (reitorias, escolas, câmaras legislativas etc.) trazem para o centro suas reivindicações e dão notoriedade aos temas, fruto de suas manifestações (COSTA, 1997).

Nesse sentido, as ações identificam grupos, produzem símbolos, e estes possibilitam o agregar de um número cada vez maior de seguidores ou participantes, que se reconhecem e se solidarizam, comunicando-se através dessa simbologia e ampliando o poder de suas

reivindicações (COSTA, 1997).

São situações reais, fruto de necessidades também reais e que precisam de visibilidade para compor os espaços públicos institucionais de discussão, passando em seguida a compor a agenda pública e transformarem-se em políticas públicas. Assim, nas palavras de Teixeira (2001, p. 41):

A dimensão simbólico-expressiva da participação, nem sempre considerada por aqueles atores sociais envolvidos em ações micro, passa a exercer um papel importante para produzir impactos. Constitui-se ainda em elemento significativo de identidade, pelo qual as especificidades e diferenças dos grupos sociais se tornam visíveis e reconhecidas para o conjunto da sociedade.

É fato que tanto a dimensão de controle social dos atos de gestão pública quanto a simbólico-expressiva da participação, ainda que tidas como recentes e descentralizadas da dimensão decisória, estão cada vez mais no cerne da discussão acerca da compreensão da relação sociedade civil e Estado no processo democrático.

Defendemos que a participação cidadã não deve substituir o papel do Estado no que diz respeito à sua função decisória na democracia. O processo eleitoral legitima os representantes políticos a exercerem suas funções legislativas e executivas, cabendo ao cidadão nesse momento referendar tal processo através de suas escolhas. Para além desse momento a participação se realiza quando, mediante o debate público se constroem alternativas às decisões tomadas pelos gestores, bem como se fiscaliza e controla as decisões postas em prática mediante os atos de gestão. Assim seria possível equalizar as duas bases do processo democrático, quais sejam: a participação e a representação.

Segundo Tatagiba e Teixeira (2006), a ampliação dos mecanismos, principalmente institucionais, de participação foi um dos elementos mais enfáticos na construção das relações democráticas na América Latina ao longo dos anos 1990. Outra forte tendência a ser destacada seria o fortalecimento das bases locais de deliberação mediante a descentralização administrativa, delegando aos municípios mais responsabilidades. Variados estudos apontam para o potencial destes inúmeros mecanismos existentes em nível municipal e estadual de participação, quais sejam, os conselhos, orçamentos participativos, fóruns e audiências públicas, que possibilitariam, entre outras coisas, uma aproximação entre os interesses das comunidades e do governo, e gerariam uma variedade e complexidade quanto à formulação das políticas públicas na região, possibilitando a renovação constante das relações democráticas entre Estado e sociedade civil (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

Se faz interessante, mais uma vez, observar que nesse mesmo período convergiam à implementação dessa arquitetura participativa contemporânea e à introdução dos preceitos

neoliberais de cortes de investimentos na área social e de desconfiguração da própria noção de direito, coração do ideário participativo até então desejado (DAGNINO, 1999).

Diante deste contexto participativo, referendado pela Constituição Federal de 1988, no qual os espaços criados para a reivindicação, deliberação e fiscalização das políticas públicas se apresentam como locais apropriados para a sedimentação da democracia, torna-se útil compreender como a sociedade civil vem atuando para o fortalecimento dos elementos essenciais do processo democrático, por exemplo, a participação e a representação, frente às constantes interferências neoliberais em sua relação com o Estado.

3.4 Participação no Brasil e o ideário neoliberal

A história recente no campo da inovação democrática dos países latino-americanos, que data da década de 1980, vem trazendo, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ressignificações ao próprio entendimento sobre democracia, no qual a participação da sociedade assume papel central, sendo esta participação entendida como mecanismo de efetivação de igualdade, uma vez que colabora na elaboração de políticas públicas direcionadas a este fim.

Os caminhos traçados pelo Estado brasileiro, no uso de estratégias de participação da sociedade civil, apontam alguns desafios relacionados ao alto grau de institucionalização que os espaços públicos possuem, ou seja, estarem intimamente ligados aos órgãos estatais que os criaram ou dão sustentação, como também o modo pelo qual a sociedade civil os assimila. Não se trata apenas de discutir a existência ou não desses espaços de controle e fiscalização da gestão, mas como e até que ponto eles colaboram efetivamente para a construção de relações democráticas entre Estado e sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A questão que permeava o campo democrático popular para os atores sociais envolvidos, no final da década de 1970, como vimos, girava em torno da autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado, bem como de sua maior participação na condução política do País. A existência efetiva de representação popular, mediante eleições periódicas, foi a primeira de muitas respostas dadas pelo Estado à organização popular à época, que exigia mudanças na condução da gestão pública e na efetivação dos direitos civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 49):

A formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, orientada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir direitos de cidadania, encontrou sua expressão mais elaborada no Brasil. A partir dos anos de 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONG's e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram do

esforço de elaborar e difundir esse conjunto de ideias (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49).

A força dessas organizações caracterizou-se entre outras coisas, pela luta por garantia normativa dos direitos, bem como pelo próprio direito a participar da elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas propostas pelo Estado, mediante a criação de instrumentos de participação, culminando com o reconhecimento normativo, desse poder participativo, através do artigo 1º da Constituição Federal de 1988²⁵ (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Estes instrumentos participativos, criados com o fim de implementar os princípios de controle social e de participação social na gestão pública, foram sendo disponibilizados com as mais variadas nomenclaturas e funções, sendo os principais: os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, controladorias e ouvidorias públicas, sendo estes últimos instrumentos de prestação de contas e monitoramento (*accountability*) (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

O contexto brasileiro tornou-se, assim, do ponto de vista da criação de normas relacionadas à inserção da sociedade civil na deliberação, implementação e fiscalização de políticas públicas, favorável à sua participação nos diversos espaços públicos, destinados à prática política de disputa por reconhecimento dos movimentos sociais e dos direitos por estes defendidos. Tratava-se da existência de múltiplos mecanismos de participação nas diversas instâncias de criação e efetivação de direitos, como os Conselhos deliberativos e consultivos e os orçamentos participativos, bem como na própria condução da gestão pública, na medida em que permite a ampliação da transparência, fiscalização, monitoramento, e na própria definição dos rumos da gestão pública, possibilitando, deste modo, fiscalizá-la durante todo o processo de implementação da política pública.

Conforme Dagnino (2002):

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto a seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse

²⁵ A CF de 1988, em seu artigo 1º, dispõe que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

processo (DAGNINO, 2002, p. 10).

Contudo, ao tempo em que sob o ponto de vista normativo e político o País apontava para a inovação democrática e a ampliação dos instrumentos participacionistas na implementação de direitos e na fiscalização da gestão pública, houve na década de 1990, como reportado, uma invasão de preceitos neoliberais na condução da gestão pública do país (SOARES, 2009).

Nessa perspectiva, Dagnino (2002) aponta, claramente, para a chamada ‘confluência perversa’ na qual os interesses da sociedade civil à época da redemocratização foram ao encontro de preceitos neoliberais de cooptação de forças sociais e institucionalização da participação a favor dos interesses econômicos, em detrimento dos direitos sociais. Trata-se de uma mudança no caminho político do País na qual se condensavam os interesses de um modelo político neoliberal e o então contexto brasileiro de participação popular na reivindicação, implementação e elaboração de políticas públicas. Vejamos:

Assim, se a correlação de forças entre esses vários projetos permitiu avanços importantes durante o final dos anos 80, na década de 90 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas. Menos notórias são as suas consequências sobre a capacidade de mobilização política da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica. Transformações importantes nas formas de atuação da sociedade civil, como por exemplo, a crescente importância das organizações não governamentais (ONGs), poderiam ser analisadas nessa perspectiva (DAGNINO, 2002, p. 10-11).

A política neoliberal tinha como características principais a defesa dos princípios econômicos, a diminuição do tamanho do Estado, abertura da economia para a entrada de multinacionais, privatização de empresas públicas etc. Apesar de enfatizar a participação da sociedade civil e defender sua atuação em prol do fortalecimento democrático, apresentava um olhar diferenciado sobre o seu papel, o qual seria de agente ou parceiro do bem-estar social. Ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido a necessidade da participação da sociedade civil na deliberação de políticas sociais, por meio dos espaços criados nesse sentido, o que de fato passou a ocorrer, com a implementação de vários dos preceitos neoliberais no País, foi uma atuação, no geral, proativa, sem maiores embates com o Estado, indo ao seu encontro e com ele atuando de forma colaborativa (MONTAÑO, 2008).

O pensamento neoliberal ia de encontro a qualquer ideia ou projeto que obstaculizasse

seus interesses de supervalorização dos aspectos econômicos em detrimento dos direitos e necessidades sociais (ROSEMAN, 2006). Nesse sentido, as políticas sociais de pleno emprego, ampliação e manutenção de direitos trabalhistas, bem-estar, entre outras, eram declaradamente uma antítese de seu projeto de Estado mínimo e defensor das liberdades individuais.

As ideias sobre participação da sociedade civil e de descentralização da gestão pública eram presentes nesse período, inclusive para o ideário neoliberal. Por conseguinte, enquanto para as organizações sociais defendia-se a descentralização do poder de decisão com fins de aproximá-lo das instâncias locais, o sentido neoliberal dado àquela era direcionado para a desregulamentação do Estado e seu consequente enfraquecimento (SOARES, 2009).

O próprio sentido dado ao princípio da participação pela política neoliberal fora incorporado pelos Estados no sentido de transferir à sociedade responsabilidades e atribuições antes próprias do Estado, eclodindo na criação de inúmeras Organizações Não Governamentais (ONGs) e ações empresariais em prol do “social” (MONTANO, 2008).

Segundo Dagnino (2002, p. 13):

Por um lado, a ressignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária”, e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social.

De acordo com Soares (2009), a apropriação deste conceito pelo modelo neoliberal trouxe para o País relevante perda de cultura democrática, ou seja, mínima preocupação por parte dos indivíduos quanto à condução política de seu Estado, além de um retrocesso na construção de bases efetivas da relação entre sociedade civil e Estado em bases democráticas de representação e participação.

Apesar da existência de espaços públicos criados e disponibilizados pelo Estado para que a sociedade civil participasse nos rumos e na condução das políticas públicas do país em suas diversas esferas governamentais, houve um esvaziamento do próprio sentido desses espaços, na medida em que as pessoas que teoricamente participavam não possuíam engajamento social nem pauta reivindicativa, retirando sua característica essencial de esfera efetivamente pública e política na busca e reivindicação de direitos.

Paoli e Telles (2000) afirmam que nesse contexto de predominância dos ideais neoliberais:

[...] a perspectiva de uma cidadania ampliada, aberta ao debate público de questões pertinentes e à negociação democrática das regras da vida social contrapõe-se à despolitização inscrita em um projeto conservador que reduz a sociedade civil ao mercado, a política à racionalidade técnico-administrativa e os direitos à autonomia privada de indivíduos empreendedores; a defesa de direitos mediados pelas categorias universais da cidadania se faz ao revés dos rumos de uma reestruturação conservadora do Estado que elide a questão da responsabilidade pública e se processa em um terreno ideológico que descaracteriza a própria noção de direitos sociais, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados os custos e ônus que obstam a modernização da economia, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o mercado possa realizar plenamente suas supostas virtudes civilizadoras (PAOLI; TELLES, 2000, p. 114-115).

O ideário neoliberal imprimia ao indivíduo o papel de consumidor, e à sociedade civil o papel de fornecedora de serviços em um patamar, no geral, de solidarismo e voluntarismo. As organizações sociais sofreram um processo de esfacelamento dentro dos espaços de participação, na medida em que o Estado passou a ofertar espaços institucionais nos quais a sociedade atuaria como parceira na concessão de direitos, sem avançar no diálogo a respeito da elaboração e implementação das políticas públicas (ROSENAMANN, 2006).

Foi na esfera do “Terceiro Setor”, como visto em capítulo anterior, que a relação entre Estado e sociedade civil sofreu relevantes interferências. Ao invés de estímulo à participação da sociedade civil, no controle, na gestão e deliberação das políticas públicas, houve uma transferência de responsabilidades na qual a própria sociedade civil foi confundida com o Terceiro Setor e passou a ser responsabilizada pelo bem-estar social, fundamentada na filantropia, voluntarismo e solidariedade. Nesse rumo, as práticas neoliberais no Brasil incentivaram a despolitização social através da conclamação individualizada da população para preencher os espaços vazios ou ineficientemente ocupados pelo Estado (DURIGUETTO, 2007).

Este cenário de privatização das políticas – seja na sua oferta cada vez mais avassaladora e abrangente pelo setor privado, seja pelo incentivo crescente de sua oferta pelo terceiro setor – e de sua oferta compensatória vem imprimindo um conteúdo despolitizador nas ações reivindicativas dos movimentos sociais e restrito aos limites da particularidade de grupos sociais diversos. Em outras palavras, em relação às organizações e aos movimentos que defendem e representam os interesses das classes subalternas, a ofensiva neoliberal vai em direção de submetê-las à lógica do mercado, à despolitização e fragmentação das suas lutas e demandas, orientando-as para a defesa de interesses puramente corporativos e setoriais (DURIGUETTO, 2009, p. 4):

A reestruturação produtiva ocorrida neste período no País, segundo Nogueira (2011), significou uma readequação da condução política e econômica do Estado, o qual passaria a

atuar minimamente quanto à regulação das relações sociais, especialmente no tocante à economia. O mercado funcionaria como fio condutor das demandas individuais, o que desestruturava mais uma vez a capacidade de articulação, reivindicação e participação da sociedade na condução política do Estado (NOGUEIRA, 2011).

As mudanças face à adequação do País ao ideário neoliberal e a reestruturação produtiva, ocorreram em relação à classe trabalhadora, no que diz respeito à flexibilização das relações laborais, do aumento da informalidade, do subemprego e da subcontratação, o que contribuiu negativamente à consolidação dos movimentos sociais que passaram por um processo de pulverização e heterogeneização (SOARES, 2009).

A ofensiva neoliberal, em prol de uma descaracterização dos movimentos organizados, trouxe sérias consequências para a crescente evolução da participação nos espaços públicos, bem como na reivindicação, manutenção e deliberação de políticas públicas, segmentando a organização sociopolítica que se encontrava em franco desenvolvimento, desvirtuando seus próprios interesses (DURIGUETTO, 2009).

Ainda que, de fato, nas duas últimas décadas, o Brasil tenha se estruturado em bases participacionistas, especialmente sob o ponto de vista normativo, oferece muitos espaços e em diferentes níveis de gestão para que a sociedade civil venha a participar. Porém, no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, esta ainda caminha a passos lentos, tendo em vista, sobretudo, a própria conotação dada pelo ideário neoliberal aos princípios de participação e transparência pública, muito mais voltados ao caráter da eficiência governamental e desburocratização estatal do que à gestão pública compartilhada (NOGUEIRA, 2011).

Paoli e Telles (2000, p. 114-115) declaram:

Entre o pesado legado da tradição autoritária e excludente e as mudanças em curso no mundo contemporâneo, o cenário público brasileiro está atravessado por alternativas antagônicas de futuro, contrapondo, de um lado, as possibilidades de uma regulação democrática da vida social que tenha como medida o reconhecimento e generalização de direitos e, de outro, propostas neoliberais que representam uma tentativa de privatização das relações sociais pela recusa da mediação pública dos direitos e esferas de representação [...].

Portanto, a preponderância das ideias neoliberais no Brasil abriu espaço para a propagação de discursos que colocavam o Estado como grande responsável pelas mazelas sociais e econômicas. Daí a ideia de Estado mínimo e a exortação do papel da sociedade civil como virtuosa, eficiente e ágil no auxílio dos menos favorecidos socialmente (COUTINHO, 1993).

Com isso, o avanço neoliberal no País foi aos poucos minando a relação entre o Estado e a sociedade civil, ainda que utilizando a bandeira de uma relação democrática e pautada na participação em todas as esferas governamentais, visto que, na prática, essa participação não possuía profundidade nem eficácia quanto à realização de políticas públicas voltadas para a maioria da população. Ocorre que, o modo como a sociedade civil passou a participar da cena pública a partir de então, enfraqueceu seu caráter político, uma vez que a esta eram delegadas funções de assistência e prestação de serviços sociais para além da estrutura estatal, e sem maiores discussões sobre suas causas ou efeitos.

As políticas públicas recebiam por parte da sociedade civil sua colaboração mediante parcerias entre o setor público e o privado, nas quais caberia àquela a função de prestar assistência aos necessitados. As Organizações Não Governamentais surgiram em meio a esse contexto com preponderância, e, apesar de muito contribuírem, prestando auxílio às mais diversas demandas sociais, existiam com fins voltados à prestação de serviços e assistência social. Filantropizavam em prol da coletividade necessitada e desprotegida, e recebiam, por parte do Estado, cada vez mais incentivo para atuarem (MONTANO, 2008).

Segundo Paoli e Telles (2000, p. 124):

A chamada ‘parceria com a sociedade civil’ é uma expressão que já se tornou moeda corrente nos tempos atuais. Mas na sua versão conservadora não significa muito mais do que estratégias que elidem a questão da responsabilidade pública, geram simulacros de políticas sociais subtraídos das dimensões de igualdade e justiça, reativam particularismos locais, sacramentam desigualdades sociais e regionais, quando não reforçam o poder de velhas e novas oligarquias políticas locais.

A participação da sociedade civil era fundamentada, outrossim, pela prestação de serviços. Sua mobilização seguia em busca de recursos para a manutenção de seus projetos e instituições, substituindo-se a reivindicação de direitos por parcerias junto ao Estado. Havia certa predominância da consensividade em detrimento do aspecto conflituoso (COUTINHO, 2006).

Sociedade civil nesse cenário de propagação do ideário neoliberal se confundia, portanto, com Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor. Nesse sentido, o uso inapropriado do conceito de sociedade civil e de participação impedia o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil, nas quais seria possível discutir interesses e elaborar políticas públicas voltadas para as demandas sociais de interesse da população.

Dagnino (2002) apresenta a participação como fator relevante e elemento diferenciador entre os objetivos dos movimentos sociais e o ideário neoliberal em disputa no cenário político

brasileiro pós-redemocratização. Segundo a autora, houve grande ênfase, na década de 1990, da atuação conjunta entre a sociedade civil e o Estado, tanto pelo ideário neoliberal quanto pelos próprios movimentos sociais que buscavam seu lugar ao sol, seu reconhecimento enquanto grupo organizado e detentor de poderes políticos a serem negociados e compartilhados.

Por conseguinte, resta-nos compreender de que modo o Brasil conduziu sua atuação com base nessas proposições em evidência nesse período. Vários grupos políticos se alternaram no poder desde então, pregando uma atuação em prol da sedimentação das relações democráticas e de uma condução eficiente da gestão pública. Vejamos adiante como a participação foi inserida na atuação governamental após a propagação das propostas neoliberais no País.

3.5 A participação na agenda pública brasileira

Os Estados têm apresentado mudanças em sua formação política e em suas estratégias de atuação nas diversas esferas de sua gestão, tendo em vista à nova realidade econômica mundial. Modificam suas ações tradicionais e alteram noções acerca de sua soberania; Também evidenciam os espaços destinados à discussão permanente das políticas públicas, tais como os conselhos, fóruns, audiências públicas, Ouvidorias e Controladorias. A participação enquanto categoria conceitual emerge nesse cenário como necessária, e resgata o papel da sociedade civil na elaboração, deliberação e fiscalização das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012).

Além do enfoque em estratégias que envolvam a interação entre sociedade civil e Estado, o foco no planejamento das ações estatais, adotando critérios de racionalidade em busca da eficiência governamental, passou a ser um discurso uníssono entre os Estados democráticos e alinhados ao ideário neoliberal, o que muitos titulam como reforma administrativa ou gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1995). Assim sendo, mecanismos de estruturação das políticas públicas, mediante escolhas de como, onde, quando e em que áreas atuar, observados os interesses da sociedade são de meados da década de 1990 e até hoje constantes na atuação estatal (DIAS; MATOS, 2012).

O processo de decisão que emerge no âmbito de um governo, seja ele federal, estadual ou municipal, gera para o Estado a responsabilidade de criar estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou a obtenção de maiores níveis de bem-estar social. A participação da sociedade civil estabeleceria com o Estado o elo entre os meios, fins e agentes a serem utilizados para alcançar um fim específico, acerca de uma política pública implementada.

Deste modo, a implementação de uma política pública apresenta características

importantes relacionadas à própria orientação da gestão pública e que devem ser compreendidas como extensão da própria legitimidade dessa política. Entre elas estariam o órgão encarregado de implementá-la, a forma escolhida para fazê-la, bem como a coerência em sua execução. O que interliga Estado e sociedade civil no que diz respeito às responsabilidades na elaboração, deliberação, implementação e fiscalização (DIAS; MATOS, 2012). Para esses autores:

Para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras (DIAS; MATOS, 2012, p. 16).

Esse arcabouço — normativo e de proposições — é fruto de negociações, reivindicações populares e interesses de grupos que se alternam em busca de seus interesses frente à atuação administrativa do País. A legitimidade e eficácia dessa política de governo leva em consideração o nível de aceitação pelos grupos sociais atendidos, assim como pelas demandas por elas abarcadas. A participação nesse cenário de construção de propostas e políticas públicas tem papel preponderante no que diz respeito à sua eficiência, pois quanto mais próximas dos interesses sociais essas políticas estiverem, maiores chances de reconhecimento e efetividade terão.

A partir dos anos 2000 passou-se a visualizar, em nível federal, com a chegada ao poder de um partido representante das classes trabalhadoras no País, o estabelecimento de um conjunto de estratégias, visando ampliar a participação dos atores da sociedade civil nesta instância governamental. Houve uma movimentação política em favor do diálogo entre os movimentos sociais organizados e o Estado, em prol da formulação de políticas públicas, bem como de uma atuação mais dinâmica por parte da sociedade civil (AVRITZER, 2009).

Apresentaram-se como principais ações de sua primeira gestão: uma instância de coordenação e colaboração entre governo e sociedade civil dirigida pela Secretaria Geral da Presidência da República; a busca pelo fortalecimento dos conselhos nacionais já existentes através da presença de ministros de Estado nas reuniões, além do controle de fundos e recursos públicos. Houve também o investimento em conferências nacionais nas mais diversas áreas das políticas públicas, como também a criação de mesas de negociação entre Estado e movimentos sociais, ressaltando a forte presença do Movimento Sindical e dos Sem-Terra (AVRITZER, 2009).

O direcionamento era de uma gestão com orientações genericamente participativas, ou seja, a incrementação gradativa de diversas políticas participativas. Introduziu-se na gestão a

realização de consultas públicas com a participação de grupos da sociedade civil com fins de elaborar o Plano Plurianual (PPA). Houve também um reforço da participação dos conselhos de políticas públicas já existentes e a criação de novos conselhos²⁶ nas áreas ainda não contempladas. Houve ainda a realização de conferências públicas em prol do estabelecimento de prioridades junto aos ministérios (AVRITZER, 2009).

Com relação aos Conselhos nacionais é importante frisar que estes se articulam com as políticas públicas em âmbito estadual e municipal, e em geral controlam importantes mecanismos de financiamento das políticas públicas.

Com relação às Conferências,²⁷ estas tinham o objetivo principal de criar uma agenda nacional de interesses demandados pela sociedade civil, nas mais diversas áreas da Saúde, Educação, Meio Ambiente, Segurança Pública etc. Ou seja, houve uma nacionalização das agendas locais da sociedade civil (AVRITZER, 2009). Para este autor:

Quando analisamos três critérios – a preparação das conferências em unidades da federação, o caráter deliberativo ou consultivo da conferência e a existência e o número de resoluções -, podemos ver profundas variações. No caso das áreas de saúde, assistência social e cidades, essas conferências envolveram preparação nos 26 estados da federação e do Distrito Federal, produziram resoluções e foram deliberativas, nos casos da saúde e da assistência, e consultivas, no caso das cidades, ainda que o ministério tenha assumido a implementação das resoluções das conferências. No caso das conferências dos APL's²⁸ e da ciência e tecnologia, não houve preparação nos 26 estados e também não houve recomendações. Quando examinamos a estrutura de participação da sociedade civil, encontramos um bom elemento explicativo para esse contraste. Não é o caso da ciência e tecnologia, e no caso dos APL's há uma tradição de participação da sociedade civil que é semelhante à da saúde, da política urbana e da assistência social, ainda que exista uma fortíssima organização social em ambas as áreas, formada por associações científicas e de economia solidária (AVRITZER, 2009, p. 48).

Segundo Lambertucci (2009), adotou-se nesse período uma gestão pública pautada no diálogo com a sociedade civil, como também a consolidação e o fortalecimento dos espaços destinados à participação da sociedade, com o fim maior de acompanhar e aperfeiçoar as políticas públicas. O respeito às entidades da sociedade civil, sua autonomia e

²⁶ Conselho Nacional de Política Cultural, Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Conselho Nacional de Juventude, Conselho das Cidades, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Conselho Nacional de Agricultura e Pesca, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional do Trabalho, Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego, Conselho Nacional do Esporte, e Comitê Gestor da Internet no Brasil (AVRITZER, 2009).

²⁷ Foram trinta e seis Conferências, nos quatro primeiros anos de gestão nacional à frente do Partido dos Trabalhadores, nas diversas áreas de atuação Estatal, entre elas, da criança e adolescente, de segurança alimentar, de promoção da igualdade racial, de políticas para as mulheres, etc. (AVRITZER, 2009).

²⁸ Conferências dos Arranjos Produtivos Locais.

representatividade foram uma constante nesse cenário.

A participação da sociedade civil na lista de prioridades de atuação do governo brasileiro apresentou-se, no entanto, como resultado das demandas e reivindicações sociais em prol deste objetivo, mas também acena para a evidente realidade dos Estados nacionais moldados ou conduzidos por ideais neoliberais que buscam cooptar a atuação da sociedade civil em prol de interesses mercadológicos. Um olhar mais atento às estratégias governamentais brasileiras em prol da participação da sociedade civil pode desvendar até que ponto estas estratégias se coadunam com esse ideário neoliberal, e o modo pelo qual conduzem as políticas públicas implementadas.

A agenda, no tocante às políticas públicas, segundo Dias e Matos (2012, p. 73):

Determina o que será ou não incluído, determinando também as arenas decisórias e os agentes que estarão em conflito no poder político. Toda construção de agendas envolve um processo altamente seletivo, em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridades, que em geral são bastante heterogêneas. Toda incorporação de um problema à agenda é resultado de divergências de opinião, normas formais e não formais, interesses, percepções e juízos que percorrem um caminho que passa pela opinião pública.

A participação perpassa inúmeras áreas de interesse da sociedade, dentre elas a Saúde, Educação, Segurança Pública, e por que não dizer, a própria luta e reivindicação por direitos. É um preceito que aparece diversas vezes na Constituição.²⁹ O parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988 prevê a participação direta como uma das formas de exercício do poder do Estado. A Lei federal nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual (PPA), define como sua diretriz a ampliação da participação social (art. 4º, II), e impôs ao Executivo, como meta para o período 2012-2015, a criação de um Sistema Nacional de Participação Social, o que incorreu no Decreto presidencial nº 8.243/2014, que é um decreto de organização da administração pública federal cujo fundamento constitucional é o art. 84, VI, ‘a’ (BRASIL, 2012).

Além da Constituição Federal, a participação também é assegurada, no âmbito internacional, pelo Pacto de San Jose da Costa Rica (1969), promulgado pelo Brasil em 1992.³⁰

²⁹ Utilização de plebiscitos e referendos, e iniciativa popular no processo legislativo (art. 14); Diretriz do Sistema Único de Saúde (Art 198, III); Diretriz da Assistência Social (Art. 204, II); Participação na Seguridade Social (Art. 194, parágrafo único, VII); Participação no Sistema Nacional de Cultura (Art 216, § 1º, X); Participação nos órgãos públicos que tratem dos direitos previdenciários e profissionais dos trabalhadores (art. 10); Gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

³⁰ Decreto Legislativo nº 27 de 1992: “*Artigo 23 - Direitos políticos. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos*”.

No governo da Presidente Dilma eram trinta e cinco Conselhos de Políticas Públicas no Governo Federal. Eles foram instituídos ou autorizados por Lei, portanto, com decisiva participação do Congresso Nacional. A forma de seleção dos membros dos Conselhos foi definida no respectivo ato normativo, sendo as mais comuns a eleição dos membros ou seleção via edital, com critérios objetivos e transparentes (IPEA, 2013).

Estudo realizado em 2012 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstrou crescimento da participação social no poder Executivo no período de 2002 a 2010, onde por volta de 90% dos programas do governo federal possuíam pelo menos uma forma de interface socioestatal³¹ (IPEA, 2012).

O Congresso Nacional não se manteve inerte acerca das reivindicações relacionadas à participação, como demonstram as diversas iniciativas derivadas de Lei, dentre elas a Lei 9.472/1997 que instituiu a participação social no Conselho Consultivo da Anatel; a Lei nº 9.784/1999 que criou a Lei do Processo Administrativo, atuação de entidades da sociedade civil no trâmite dos processos administrativos; a Lei nº 9.961/2000 que instituiu a participação de organizações da sociedade civil na Agência Nacional de Saúde; a Lei nº 101/2000, estabelecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos; Lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; a Lei nº 11.445/2007 acerca do controle social dos serviços públicos de saneamento básico, através de Colegiados em nível federal, estadual, distrital e municipal; a Lei nº 12.305/2010 que trata da participação social na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; a Lei nº 12.847/2013 acerca do Sistema Nacional de Combate à Tortura que prevê a participação Conselhos Comunitários, estaduais, distrital e municipais.

No período de 2011 a 2014, o Poder Executivo federal buscou implementar o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)” constituído por uma agenda política ampla, conduzida pela Secretaria Geral da Presidência da República, que, através da promulgação da Lei de Fomento e Colaboração (Lei nº 13.019/2014), objetivava proporcionar e aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

A Lei nº 13.019/2014, intitulada de Lei de Fomento e Colaboração, trouxe como contribuição principal combinar a valorização das organizações da sociedade civil com a

³¹ O conceito de interfaces socioestatais é recuperado como base analítica capaz de acomodar um amplo espectro de interações Estado-sociedade, que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc., configurando assim a existência de processos permanentes de escuta e diálogo.

transparência na aplicação dos recursos públicos. Trata-se de uma lei estruturante, produto de construção coletiva e pluripartidária, com o objetivo de estabelecer novas relações de parceria entre governos e organizações, dando visibilidade ao trabalho desempenhado pela sociedade civil no país.

A nova lei buscou implementar um ambiente normativo capaz de acompanhar o protagonismo da sociedade civil. Assinale-se que um desafio que se descortina com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é o de criar condições para a incorporação crescente da sociedade civil no ciclo de políticas públicas, refletindo uma concepção ampliada de espaços, formas e atores da participação social. Esse entendimento está na base de um projeto de transformação da democracia que, além de representativa, passa a adotar também princípios da democracia participativa direta, contribuindo para que a igualdade formal garantida em nosso ordenamento jurídico se traduza em uma sociedade efetivamente livre, justa e solidária.

O País recentemente (2014) estabeleceu o Plano Nacional de Participação Social (PNPS), o qual apresenta como pilares de sua implementação: a sociedade civil, um Conselho de Políticas Públicas (responsável por estimular a participação no processo decisório), uma Conferência nacional (instância periódica de debate, de formulação e de avaliação), uma Ouvidoria federal e audiências públicas como ferramentas de mobilização e participação social.

Tratava-se de uma política administrativa de Estado em nível federal, focada na participação social, e estas características favoreciam seu entendimento enquanto um plano nacional estratégico em torno da participação social. Ressalte-se, entretanto, que a criação, por si só, desses mecanismos não garantiria sua efetividade, posto que uma série de fatores, dentre eles, estratégias regionais para sua efetividade, podem interferir nos resultados esperados.

Do ponto de vista normativo, a existência de Conselhos não é uma exclusividade do Governo Federal, conforme os números do IBGE, que mostram a forte presença dos Conselhos nas administrações municipais, sendo os mais presentes os de Saúde, Assistência Social, Tutelar, de Controle e Acompanhamento do FUNDEB, dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Alimentação Escolar e de Educação. Convém enfatizar que os Conselhos de Políticas Públicas também são encontrados em nível estadual, como nos Estados de Minas Gerais e Pernambuco, que possuem respectivamente vinte e vinte e um Conselhos de Participação, existindo registro destas entidades em menor quantidade nos demais Estados da federação brasileira (IPEA, 2013).

Acerca do PNPS, diversos Estados, desde a sua criação até 2016, tinham aderido ao compromisso, quais sejam: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do

Sul, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A adesão demonstra uma convergência de interesses por parte dos gestores em firmar uma coalizão política na implementação das políticas nacionais. Porém, quando da sua aplicabilidade, o cenário regional ou local aponta para as variações que a política pública pode sofrer e evidencia as características e especificidades de cada localidade quanto à participação (BRASIL, 2015).

O Brasil, em 2014, recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU) um dos prêmios internacionais mais prestigiados na área de Gestão Pública. A iniciativa premiada com o United Nations Public Service Awards (UNPSA), edição 2014, foi o Fórum Interconselhos, mecanismo criado para garantir a participação da sociedade na elaboração dos Planos Plurianuais. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, nas cidades de Seul e Goyang, entre os dias 23 e 26 de junho. O Brasil concorreu com 704 iniciativas de oitenta países, e foi o mais laureado, com três prêmios (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2014).

O Fórum Interconselhos foi criado com o objetivo de garantir a participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual³² (PPA) 2012-2015, e era responsável por seu monitoramento participativo. O primeiro Fórum Interconselhos ocorreu em maio de 2011, e coletou as propostas da sociedade relacionadas a diversas áreas, como Saúde, Educação, Segurança Pública etc., para o PPA. O segundo aconteceu em outubro do mesmo ano e apresentou as respostas governamentais às propostas. O terceiro foi realizado em novembro de 2012, e pactuou a estratégia de monitoramento do PPA por meio das agendas. O quarto Fórum se reuniu em setembro de 2013 para submeter à sociedade o primeiro relatório de execução do PPA. Essa premiação aponta para uma consonância global de interesses em prol da participação social.

Segundo Boff (2014), não houve grandes inovações no Decreto presidencial que instituiu o PNPS, no que diz respeito à participação social. O que se apresentou de relevante foi a proposta de possibilitar aos movimentos sociais existentes uma participação ordenada, reconhecendo implicitamente a relevância destes movimentos organizados e estimulando a democracia participativa. Nas palavras do autor, “uma democracia que se nega a esta colaboração é uma democracia que se volta contra o povo e, no termo, contra a vida” (BOFF, 2014).

³² Trata-se de uma lei de iniciativa do Poder Executivo com o objetivo de estabelecer objetivos, diretrizes e metas administrativas em âmbito federal para despesas de capital, assim como as despesas relativas a programas de duração continuada, conforme previsto no artigo 165, §1º da CF/88. O Plano Plurianual possui papel preponderante na organização da gestão pública federal, tendo em vista ser ele o parâmetro para todos os demais gastos a serem realizados em âmbito estadual e municipal (PAULO, 2010).

A mudança da chefe do Poder Executivo,³³ afastada provisoriamente, e *a posteriori* em definitivo, substituída por seu Vice-Presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, trouxe para o contexto interno, até então favorável à participação, mudanças negativas, com diminuição dos espaços de participação no cenário político federal.

Em audiência da Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), realizada no dia 8 de novembro de 2016, o representante do Ministério do Planejamento, Cláudio Evangelista, informou aos senadores que o Plano Plurianual 2016/2019 (elaborado ainda durante a gestão de Dilma Rousseff) seria revisto no primeiro semestre de 2017, justificando tal revisão por causa da "grande reestruturação" advinda da troca de governo (VIEIRA, 2016).

Outro participante da audiência, Daniel Avelino, do IPEA, considera que o Brasil vive neste momento uma "situação decisiva", pois levantamentos conduzidos pelo órgão em relação aos Conselhos nacionais (espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade) indicam um quadro preocupante no que se refere à participação social na definição e monitoramento de políticas públicas (VIEIRA, 2016).

Segundo Daniel, espaços de participação têm sido extintos, desativados ou esvaziados, algumas vezes em razão até mesmo do desinteresse das próprias entidades sociais, que dizem não concordar com a situação atual. Mas decisões estratégicas também têm sido tomadas, ignorando totalmente a posição dos Conselhos, isso somado à redução de recursos financeiros e humanos (VIEIRA, 2016).

Para Avelino, gestores, funcionários e a sociedade civil vivenciam profunda tensão que precisa ser superada. O técnico do Ipea deixa claro que hoje muitos dos Conselhos só funcionam ainda pelo "voluntarismo e abnegação" dos coordenadores, e uma parte da sociedade voltou a ver o Estado como um "inimigo ou adversário a ser enfrentado" (VIEIRA, 2016).

³³ A condenação de Dilma se deu após seis dias de julgamento no Senado. Até o impeachment, houve sete votações no Congresso. O primeiro parecer foi aprovado na Comissão Especial da Câmara, em 11 de abril de 2016, por 38 a 27. A autorização para a abertura do processo foi dada em 2 de dezembro de 2015, pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, no mesmo dia em que a bancada do PT decidiu votar pela continuidade do processo de cassação contra ele no Conselho de Ética. Em 12 de maio, o Senado decidiu afastar Dilma, e Temer assumiu a Presidência interinamente. Desde então, o processo de impeachment passou a ser conduzido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. O pedido de impeachment contra Dilma, apresentado pelos juristas Miguel Reale Júnior, Janaina Paschoal e Hélio Bicudo, apontou que ela cometeu crime de responsabilidade ao editar três decretos de créditos suplementares sem autorização do Legislativo e ao praticar as chamadas "pedaladas fiscais", que consistiram no atraso de pagamentos ao Banco do Brasil por subsídios agrícolas referentes ao Plano Safra. Segundo os juristas — e agora o Congresso — Dilma descumpriu a Lei Orçamentária de 2015 e contraiu empréstimo com instituição financeira que controla — o que é proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aliados da ex-presidente e seus advogados argumentaram, ao longo de todo o processo, que Dilma não cometeu ilegalidade e que não houve dolo ou má-fé na abertura de créditos suplementares. Além disso, que as chamadas "pedaladas" não são empréstimos, mas prestações de serviços cujos pagamentos foram regularizados após orientações do Tribunal de Contas da União (TCU). A defesa da ex-presidente afirmou ainda que o processo de impeachment foi aberto como ato de "vingança" do ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ) por não ter recebido apoio da bancada do PT para barrar o processo de cassação contra ele (GARCIA; CALGARO; et al., 2016).

Avelino deixa claro que o modo como todos os atores envolvidos neste processo decidirem lidar com a situação hoje vão definir em que rumo se dará a interlocução real do Estado com a sociedade. Lembrou-se ainda de que o Brasil estabeleceu nos últimos anos um padrão reconhecido internacionalmente de democratização e transparência nas Políticas Públicas, indicando, por exemplo, uma participação majoritária de mulheres, negros e pessoas de baixa renda nas Conferências Nacionais (VIEIRA, 2016).

Outro participante da audiência, João Pederiva, consultor do Senado, solicitou ao Ministério do Planejamento maior abertura à participação social na definição e monitoramento da retomada de milhares de obras inacabadas, uma das prioridades do governo de Michel Temer, segundo ele (VIEIRA, 2016).

Diante das análises e reflexões realizadas neste capítulo, concluímos que as novas instâncias participativas e deliberativas criadas recentemente na democracia brasileira sofrem muitos desafios para sua efetivação como espaços legítimos de debate e de decisão sobre o que se constitui como interesse público nas diversas áreas da política pública. Um deles diz respeito à cultura política conservadora e autoritária que ainda se faz presente em setores do Estado e da sociedade civil, e que muitas vezes orienta as relações que se estabelecem entre eles, convivendo com uma cultura democrático-participativa que demanda novos olhares e novas práticas, gerando muitos pontos de tensão entre atores com histórias, trajetórias e aspirações muito diferentes entre si.

Outro desafio diz respeito às expectativas geradas pela profusão na criação desses novos espaços, que nem sempre têm as mesmas características deliberativas e de participação, com poder decisório – motivo de frustração para alguns. É importante recordar que, mesmo espaços consultivos que tenham composição plural e inclusiva ou, ainda, espaços de participação esporádicos, constituem importantes possibilidades de participação e aprendizado democrático, especialmente em uma sociedade como a brasileira, ainda em processo de construção da cidadania política e social de muitos de seus membros.

A existência de um sistema integrado deliberativo, com arenas diferenciadas situadas no Estado, por exemplo: os Conselhos, as Comissões, as mesas de negociação, e na sociedade civil, como os Fóruns, as Conferências, as Ouvidorias, as Controladorias etc., permite que diferentes atores, com motivações e recursos diferentes, venham participar na medida de suas possibilidades. Portanto, é necessário compreender que as Políticas Públicas elaboradas e implementadas referendam estratégias políticas de governo e caminhos a serem trilhados para uma gestão mais ou menos democrática, mais ou menos participativa, mais ou menos social.

4 O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS OU ACCOUNTABILITY SOCIETAL E AS OUVIDORIAS

Diante do contexto apresentado no capítulo anterior, especialmente quanto à participação da sociedade civil e o controle social por ela exercido, se faz necessário compreender nos moldes das instâncias participativas ofertadas pelo Estado, qual o papel da sociedade civil organizada ou não no tocante à fiscalização da gestão pública, sendo esta uma das esferas da participação mais estimuladas pelo país nas últimas duas décadas. Estaríamos, pois, diante de uma empreitada neoliberal de realocação da sociedade civil em prol da eficiência governamental, ou seria este um espaço necessário e fortalecedor da construção de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil? Compreender o papel desses espaços fiscalizadores da gestão pública na sedimentação da democracia é nosso objetivo, especialmente no que diz respeito à Ouvidoria do TCE-PI.

Para tanto, urge analisar como esses espaços de fiscalização da gestão e das contas públicas foram criados e institucionalizados com finalidade de proporcionar a participação social no controle do próprio Estado, enquanto agente executor das políticas públicas e do orçamento público. Assinale-se que o pano de fundo da criação e implementação daqueles era um Estado recém-democratizado e, ao mesmo tempo, com forte influência dos preceitos neoliberais em sua atuação, tendo sido direcionado estrategicamente em favor de sua diminuição e mínima intervenção, através da chamada “reforma gerencial” conduzida por Bresser-Pereira (1995) ou no entender de Behring (2003) “contrarreforma”. É o que trataremos a partir de agora.

4.1 Controle Social ou *Accountability*: Definições e características

Discute-se atualmente, no Brasil, em meios acadêmicos, a crescente atuação da sociedade na fiscalização da gestão pública, mediante participação em espaços públicos destinados a esse tipo de controle, tendo adquirido relevância crescente a questão da *accountability* da própria sociedade civil (LAVALLE, 2011).

A palavra *accountability* possui origem inglesa e significa responsabilidade, obrigação de cumprir algo decorrente da autoridade delegada e que só finda ao prestar contas das ações executadas. Possui aspecto bidimensional, pois, além de envolver a capacidade de resposta do representante (Estado), também exige a capacidade de fiscalização e punição por parte dos representados (sociedade civil), revelando, assim, seu caráter institucional, pressupondo a

existência do poder e a necessidade de seu controle (LUCHMANN, 2011).

Para Mosher (1968), a *accountability* seria a responsabilidade direta do gestor público e sua obrigação de responder por suas ações no plano administrativo. Trata-se da necessidade de se controlar externa e internamente o poder público e fiscalizá-lo.

O agente externo de controle da administração pública, nesse sentido, seria o eleitor, aquele que se encontra – mediante processo democrático de escolha de seus representantes – impelido a fiscalizá-lo. Nessa perspectiva, apontam-se três tipos de *accountability*: vertical, horizontal e societal, sendo estas respectivamente, correspondentes à responsabilização, transparência e prestação de contas (O'DONNELL, 1998).

O'Donnell (1998) afirma que a *accountability* possui, em sua matriz teórica, elementos liberais, democráticos e republicanos. O componente liberal diz respeito aos direitos inalienáveis e garantidos a todos os cidadãos. O elemento democrático estaria diretamente relacionado ao exercício do voto (*accountability* vertical). O elemento republicano se traduz na necessidade de cumprimento do dever público e do seu papel de representante. Ocorre que pensar em uma prestação de contas baseada tão somente nos argumentos referidos não supre a carência relacionada ao controle da gestão pública. O sistema representativo não deve concentrar-se apenas no ato de votar e ser votado; ainda que seja um mecanismo democrático inicial e necessário, deve perdurar através da fiscalização dos atos dos seus representantes.

A noção de *accountability* horizontal, defendida por O'Donnell (1998), aponta para a existência de agências controladoras da atuação governamental que permeiam todos os atos de gestão, inclusive prevendo sanções legais à conduta lesiva do gestor. Essa visão fortalece a ideia de uma atuação por parte da sociedade civil que permita sua participação na fiscalização da gestão pública, indo além dos tradicionais mecanismos de controle por meio das eleições.

Esse conceito de prestação de contas ou *accountability*, tido por Peruzzotti e Smulovitz (2002) como societal, revela-se em um mecanismo de controle não eleitoral através de ferramentas institucionais e não institucionais (ouvidorias, controladorias e ações legais, como ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.) fundamentadas em atividades da sociedade civil, objetivando expor as faltas administrativas dos gestores públicos, bem como questionar os atos de gestão interferindo, inclusive, no direcionamento de verbas públicas.

Seria este um mecanismo não eleitoral, que viabilizaria espaços institucionais e não institucionais de participação na fiscalização e controle da gestão e contas públicas. Sua base está nas variadas ações desenvolvidas por indivíduos e grupos sociais organizados objetivando expor os erros administrativos, bem como ter peso nas decisões políticas tomadas pelos gestores. Nesse cenário, o acesso às informações relacionadas à gestão pública contribui para a

fundamentação das ações e denúncias propostas, sendo, pois, a transparência elemento básico para esse tipo de controle.

A *accountability*, segundo Lüchmann (2011, p. 158), “diz respeito aos processos ou mecanismos de justificação junto aos representados, e ocorre, nesses casos, de forma retrospectiva, adquirindo um caráter público e reflexivo”. Trata-se de um processo que combina representação e participação, desenvolvendo-se no tempo e acontece por meio das relações entre representantes e representados, uma vez que o representante prestaria contas continuamente a seus representados (LUCHMANN, 2011).

A Constituição de 1988 apresenta em seu conteúdo inúmeros espaços de participação na *accountability*. Seu artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, a e b, ao assegurar o direito à informação, à petição e à certidão, proporcionou no plano normativo a participação no controle social da gestão e das contas públicas.

Os estudos acerca do termo *controle social* possuem origem na Sociologia, tendo como característica principal dispor de mecanismos que regulam a sociedade e determinam a ordem social, através da submissão dos indivíduos a princípios morais e normas sociais (CORREIA, 2004). Trata-se de uma visão fundamentada na tese de controle do Estado sobre a sociedade, no qual cabe àquele proteger a vida dos homens e garantir a paz social.

Trata-se de uma função relevante da participação, isto é, a de funcionar como instrumento de controle do Estado pela sociedade. Ou seja, a sociedade civil exerce controle social e político das ações realizadas pelo Estado, uma vez que possibilita aos cidadãos definirem parâmetros e critérios para a gestão pública (INGRAO, 1980).

O controle social possui duas dimensões principais, são estas: a prestação de contas de acordo com os parâmetros normativos predispostos na sociedade, e a responsabilização e/ou punição dos gestores públicos que praticarem atos atentatórios à sociedade, e contrários aos procedimentos e padrões estabelecidos como adequados para seu agir (O'DONNELL, 1998).

Essa visão de participação integra o próprio sentido de soberania popular, na medida em que ultrapassa o limite das eleições de seus representantes políticos, e permite aos diversos grupos, associações, organizações e indivíduos exercerem constantemente seu poder de fiscalizar e controlar seus atos. Esse controle ampliaria as responsabilidades da sociedade civil, na medida em que prolonga seu vínculo com o processo democrático, como também pressiona e/ou vincula os gestores a seus compromissos e projetos de governo. Ainda que no Brasil não vigore a figura do representante substituível em face do descumprimento de suas promessas de campanha, há por meio das normas constitucionais e infraconstitucionais a responsabilidade fiscal dos gestores que podem ter suas contas reprovadas pelos Tribunais de Contas. O que pode

trazer consequências diretas para sua gestão futura, tanto em nível de reeleição (impossibilidade de um gestor concorrer a novas eleições caso tenha reprovação de suas contas) quanto em nível de gestão (responsabilização civil pela conduta inapropriada ao gerir os recursos públicos) (COMPARATO, 1993).

Para Teixeira (2001, p. 39), o controle social do Estado por meio da participação significa:

Um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvo não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico. Hoje principalmente, com a globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e as relações sociais, o controle social deve estender-se para o sistema econômico, subexistente, facilmente burlado pelo poder dos *lobbies* e pela influência política de seus agentes (TEIXEIRA, 2001, p. 39).

O processo democrático deve ser acompanhado não apenas com o estabelecimento de normas, mas também com sua fiscalização e controle. Devem ser buscados mecanismos de controle que permitam à sociedade não apenas denunciar os atos de improbidade ou de má gestão, mas também acompanhá-los, discuti-los, contraditá-los, viabilizando assim ampla participação em todo o processo de gestão, e não apenas na escolha de seus representantes. A ampliação dos atores envolvidos no processo democrático transforma setores antes totalmente separados, Estado, mercado e sociedade civil, em espaços multiconectados e interpenetrados. Assim, o controle social alcançaria uma gama maior de possibilidades ao considerar todos os sujeitos envolvidos no processo decisório (TEIXEIRA, 2001).

O controle social do poder de seus representantes faz parte da realidade democrática de muitos países, entre eles o Brasil, como veremos no próximo capítulo, e diz respeito ao caráter público de sua República, uma vez que, através da opinião pública e de seu exercício, os atos obrigatoriamente públicos são controlados mediante os espaços institucionalizados de controle (Ouvidorias, Controladorias, Tribunais de Contas, Conselhos etc.).

A ampliação do controle social aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao poder econômico são defendidos por Bobbio (1987) como necessários para o desenvolvimento da democracia. O que se pretende é permitir um jogo de forças em que os componentes se encontrem em posição de igualdade para participar das relações democráticas. Convém ressaltar que a igualdade aqui citada diz respeito ao estabelecimento de regras a serem cumpridas por todos, e de mecanismos de controle e fiscalização do cumprimento das imputadas regras.

Muitos autores em suas discussões citam a necessidade de algum tipo de controle aos

poderes e/ou a seus atos de gestão. São estes: Dahl (1993); Touraine (1994); Guiddens (1999). Dahl (1993) defende uma espécie de controle do programa de ação como mecanismo de manutenção das “poliarquias”, que se daria através da liberdade de associar-se, de manifestar-se e de informar-se. Touraine (1994) apresenta os movimentos sociais e demais grupos componentes da sociedade como limitantes do poder político. Guiddens (1999) atesta que as organizações, os movimentos sociais e as próprias relações pessoais compõem a democracia e viabilizam o diálogo entre os diversos atores envolvidos.

Desta forma, ainda que não sejam o centro de suas teorias, suas formulações atestam a necessidade da presença de institutos sociais de discussão, debate e embate, com o fim de fiscalizar não apenas o processo decisório, mas também a execução dessas decisões, tendo em vista que estas afetam diretamente a vida dos sujeitos sociais.

Essa participação social, no intuito de controlar os atos dos agentes públicos, abarca a possibilidade de corrigir os atos de gestão improbos, responsabilizando os atores políticos e publicizando os atos de má gestão. Ressalte-se que a organização por parte da sociedade civil para exercer esse tipo de controle, através de sua capacitação permanente e estruturação, é relevante. Os múltiplos espaços públicos, institucionais ou não, são ambientes propícios ao exercício do controle social, antes, durante e depois da implementação das políticas públicas, levando-se em consideração, para tanto, os elementos técnicos e normativos de elaboração, como também as demandas sociais em relação às estas políticas.

Nesse sentido, a existência e/ou criação de normas voltadas para dar publicidade aos atos de gestão, e a criação de espaços voltados para permitir aos cidadãos seu amplo e irrestrito acesso a documentos, relatórios, pareceres etc., que tratem dos atos de gestão, são importantes, pois proporciona os elementos necessários à efetiva participação e controle.

Teixeira (2001, p. 40) aponta “as associações voluntárias, organizadas em rede e de forma autônoma e autolimitada, e as novas tecnologias de comunicação e informação” como potencializadores dos novos espaços de exercício do controle, desde que estes estejam ampla e irrestritamente à disposição da população em geral.

O pensamento Gramsciano sobre controle social parte de uma relação orgânica entre sociedade civil e Estado, a qual se configura através da disputa pela hegemonia entre as classes sociais. A correlação de forças que se manifesta a partir dessas disputas é que determina quem em dado momento histórico exerce o controle social (COUTINHO, 1989).

Divergente dos pensamentos ora apresentados, tem-se a visão de Locke (2005) sobre controle social, o qual seria a sociedade fiscalizando e controlando o Estado, sendo, pois, um modo de fiscalização que ocorre de fora para dentro do Estado, ou seja, a população controlando

os atos de gestão do Estado.

No tocante ao Brasil, a utilização do termo controle social se deu com o advento da Constituição de 1988, no sentido de a sociedade civil, organizada ou não, participar da fiscalização da gestão pública, seja quanto à elaboração, implementação e gestão de políticas públicas, seja no que diz respeito ao direcionamento das verbas públicas e seu efetivo gasto (CORREIA, 2004).

Tem-se a partir desse momento variados mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, entre eles os Conselhos, os orçamentos participativos, as audiências públicas, os fóruns, as Ouvidorias e Controladorias, que são considerados como instrumentos de *accountability* societal ou de controle social, através dos quais é possível que membros da sociedade participem do processo decisório (SIRAQUE, 2005).

Contudo, não é possível desvencilhar esse momento histórico que o País viveu da década seguinte, marcada fortemente por uma concepção generalizada de necessária reforma do Estado, com o fim de diminuí-lo, sob a justificativa de sua ineficiência, lentidão e má gestão dos recursos públicos (NOGUEIRA, 2011).

Esse ciclo reformador foi pautado no ajuste fiscal, financeiro e patrimonial do Estado, bem ao molde dos interesses neoliberais, sempre justificando a imposição de suas metas com um objetivo maior de fazer o País avançar, saindo da emergência e ocupando o espaço de país efetivamente desenvolvido, no tocante a seu aparelho administrativo e no cenário interno favorável a investimentos internacionais (NOGUEIRA, 2011).

Os ganhos em termos de transparência da gestão pública foram relevantes, principalmente com o estabelecimento normativo de regras para a atuação administrativa, pautada em princípios políticos éticos, como a moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade e eficiência; além do estabelecimento progressivo da obrigatoriedade dos órgãos públicos de permitirem a qualquer cidadão acesso às informações relacionadas à sua gestão (SOUSA FILHO, 2013).

Nogueira afirma que os aspectos positivos dessa possível “reforma” foram insuficientes para lhes garantir alguma vitória no que tange ao efetivo desenvolvimento do País.

Quando se fala em ‘reforma do Estado’, pensa-se imediatamente em reforma da gestão e do aparato administrativo, focando-se muito mais na dimensão instrumental do Estado do que sua dimensão ético-política. A própria ideia de Estado perdeu clareza e dignidade. Enquanto se falava, aos quatro ventos, em reforma do Estado, em diminuição do tamanho e das funções do Estado, em ajustes e reconfigurações, podia-se assistir a expansão de formas não estatais de organização, prestação de serviços e ‘monopólio da violência’ (NOGUEIRA, 2011, p. 54).

A busca do Estado brasileiro para criar as condições de governança e governabilidade foi preponderante; deste modo, foram introduzidos novos mecanismos de gestão, o que descentralizou os controles gerenciais, flexibilizando normas, procedimentos e estruturas em favor da privatização de empresas públicas; a terceirização de serviços tidos como essenciais à sociedade, entre eles a educação, além do estabelecimento de parcerias público-privadas, utilizando a justificativa de uma necessária diminuição do Estado em favor da prestação de serviços mais eficientes (BEHRING, 2003).

Quanto às consequências da reforma imposta pelo mercado ao Estado brasileiro, na década de 1990, Nogueira (2011, p. 54) afirma:

Ao longo dos anos 1990, a visão instrumental e fiscalista da gestão correspondeu a uma visão ético-política que definiu o Estado como devendo ser ‘mínimo’, submeter-se a ‘contrapesos’ que estariam ‘fora’ dele (mercado, sociedade civil, indivíduos), atuar muito mais em nome do que não deveria fazer do que de funções e atribuições explícitas. Na construção discursiva da reforma, a face tecnificada da gestão trouxe consigo uma ética desprovida de grandeza. Ganharam-se pontos em termos de modernização administrativa, mas não houve modificações expressivas nem na imagem da administração pública perante a sociedade, nem na lealdade dos cidadãos, que continuaram a achar que o mercado seria mais competente que o Estado no provimento de certos serviços básicos.

Conforme dito anteriormente, nesse cenário de Estado em busca de uma nova atuação, e com uma nova roupagem, a sociedade civil recebeu uma espécie de ultimato, no sentido de que a ela caberia agir de forma “cooperativa e parceira”, não enquanto “espaço de luta”, mas como “espaço de colaboração” e de “ação construtiva” (NOGUEIRA, 2011, p. 63).

Os preceitos neoliberais recém-instalados no País e referendados pela política estatal reformadora e minimalista posicionaram a sociedade civil e a participação social em uma esfera semântica de atuação empreendedora e ativismo cívico, subjugando sua contribuição ético-política; o que, para Nogueira (2011, p. 63), favoreceu muito mais o “o consenso racional” do que o “antagonismo”, predominando a “deliberação democrática” em detrimento da “democracia política”.

Esse conjunto de práticas provenientes de um projeto reformador, pautado em preceitos neoliberais, trouxe para o contexto político e social do País prejuízos no tocante ao estabelecimento de uma relação efetivamente democrática entre Estado e sociedade civil, na medida em que se desvirtuou o papel da sociedade civil e de sua participação na condução dos interesses sociais pelo Estado.

As práticas neoliberais no Brasil, a partir da década de 1990, além de sufocar os

governos democraticamente eleitos nesse período, também apresentaram níveis altos de exclusão e pobreza, abrangendo áreas cada vez maiores. Concomitante a essa situação interna, a globalização,³⁴ presente nesse período, trouxe consigo a ampliação das diferenças, da individualidade e da fragmentação de interesses sociais (BEHRING, 2003).

Como dito anteriormente, não há de se falar aqui em completa passividade da sociedade civil diante do cenário pós- redemocratização e de influências neoliberais no País. Ainda que o cenário vigente fosse de transfiguração de seu papel, de dúvidas quanto aos espaços oferecidos como meios de se relacionar com o Estado em prol dos interesses sociais, a sociedade civil manteve-se pulsante, conforme já demonstrado, buscando e reivindicando, posicionando-se diante da conjuntura político-administrativa de “reforma” na visão de uns ou “contrarreforma” na visão desses grupos. Vejamos a opinião de Nogueira (2011, p. 29) acerca do assunto:

Jamais a sociedade entregou-se à passividade. Ainda que esteja, hoje, quarenta e poucos anos depois de 1964, cortada por vetores de despolitização e individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda capitalista ‘selvagem’, não se trata de uma sociedade parada no tempo ou desinteressada de seu futuro. A seu modo, está indo à luta: questionando escolhas eleitorais, apoiando governos que se mostrem à altura dos fatos, interpondo uma pauta ‘social’ à agenda política nacional, agitando-se e protestando nas zonas rurais e nas periferias urbanas, onde exhibe seu descontentamento e sua disposição de mudar. Não se mostra facilmente componível e tem cobrado um alto preço de todos aqueles que se dispõem a tentar algum movimento virtuoso de integração e de recomposição social. Mas está aí, às portas do poder, nas ruas e nos campos do país. Diversificada, colorida, fragmentada, tensa e contraditória.

A própria compreensão de seus estudiosos, com relação ao papel da sociedade civil no cenário recente, configurou-se em favor de uma análise que pudesse abarcar amplas e significativas possibilidades de participação que lhe foi sendo proporcionada, ainda que sob interesses políticos e econômicos diversos.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores à gestão executiva federal do País em 2003 trouxe consigo uma tocante expectativa de que a relação entre Estado e sociedade civil seria mais favorecida no que tange à participação democrática nas mais diversas esferas de

³⁴ “Desde o final da década de 1980, a noção de globalização surgiu em, pelo menos, cinco tipos centrais de discurso. O principal deles é o econômico, que se refere a novos padrões de comércio, investimento, produção e empreendimento. Um segundo tipo, geralmente derivado do primeiro, é o sociopolítico, concentrando-se no papel cada vez menor do Estado e de um tipo de organização social a ele associada. Em terceiro lugar, a globalização surgiu como centro de um discurso e de um protesto sociocrático, como uma nova forma assumida pelas forças adversas: o inimigo da justiça social e de valores culturais particulares. Há outros dois outros discursos, mais especializados, mas igualmente importantes. Existe o discurso cultural, dos estudos antropológicos e culturais, que apresenta a globalização como fluxos, encontros e hibridismo culturais. Por fim, como responsabilidade social, a globalização é parte de um discurso ecológico e de preocupações ambientais planetárias” (THERBORN, 2001, p. 124).

deliberação acerca das políticas públicas a serem realizadas. Houve de fato, expressiva ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil na deliberação, implementação e fiscalização das políticas públicas, conforme veremos adiante, o que favoreceu significativamente o fortalecimento da relação Estado/sociedade civil. Contudo, muito embora tenha havido experiências de maior alargamento das relações Estado/sociedade civil, verificou-se também que, segundo Nogueira (2011, p. 30):

Passou-se a admitir que o governo teria de fazer concessões e derivar para proposições conservadoras (como na reforma da previdência) porque precisava driblar uma correlação de forças francamente desfavorável. Foi uma opção por cautela e pela governabilidade, mas também um gesto simbolicamente forte, que representou, antes de tudo, o ingresso do PT no universo da esquerda não revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, mas não o fim do capitalismo.

Essas concessões foram sendo realizadas em prol do alcance de uma espécie de coalização de forças políticas, apresentadas pelo governo, à época, como necessárias, em que se dispunham meios para a obtenção de objetivos maiores, tais como a ampliação dos programas de transferência de renda, necessários para a diminuição da desigualdade econômica e social no País; programas de ampliação da rede de saneamento básico e de moradia, como o programa “Minha Casa Minha Vida”, que proporcionou a milhares de pessoas a obtenção da casa própria, algo nunca visto na gestão federal no Brasil.

Contudo, como já tratamos em momentos anteriores, as mudanças foram sendo implementadas durante toda a década de 1990, e continuadas mesmo após a mudança do chefe do Poder Executivo federal, proveniente do movimento sindical, e representante de um projeto político de governo em favor da democracia participativa. Os anos que se seguiram à gestão petista e correspondentes à virada do século XXI foram dotados de gradativa diminuição do papel do Estado, tendenciado cada vez mais a fixar preceitos e valores, base da racionalidade mercantil.

Ainda que tenha havido, por parte da gestão pública federal – programas de transferência de renda e de auxílio à população de baixa renda, ocorreu também um forte estímulo às parcerias público-privadas, à atuação de ONGs em setores antes destinados predominantemente ao Estado, desfigurando a ideia de pacto político ou projeto nacional. Segundo Nogueira (2011):

Despojou o sistema político de um centro organizacional, de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar o contrato social. Aumentou a natureza errática e ‘fisiológica’ dos partidos e da classe política como um todo, incentivando assim a proliferação de projetos de poder desvinculados de projetos de sociedade. Por outro lado, fez com que os

movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem forjar uma ‘legalidade’ e uma ‘institucionalidade’ próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Com isso, a pressão social aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atrito com os governos, mas não campos de força hegemônicos (NOGUEIRA, 2011, p. 35).

Levando-se em consideração a análise de Nogueira (2011), ao tratar do cenário em questão, não se pode desconsiderar que a proposta inicial da gestão comandada pelo Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2010, era de viabilizar uma interlocução constante do Estado com a sociedade civil. Fato que se constatou na medida em que foi possível perceber a criação de Conselhos nacionais de políticas públicas, conferências nacionais temáticas, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, fóruns e audiências públicas. Nesse período foram criados, reativados ou dinamizados trinta e quatro conselhos nacionais de políticas públicas, com a participação social, além, da realização de setenta e quatro conferências nacionais, que debateram quarenta diferentes temas (BRASIL, 2011).

A implementação desse sistema — nomeado democrático participativo — objetivava, segundo o próprio governo, permitir a mediação de conflitos entre os interesses da sociedade e a gestão do Estado, criando assim uma prática reiterada da cultura da participação, estimulando a sociedade a atuar organizada e ativamente. Predominava o lema de que seria possível fortalecer e alavancar o crescimento econômico, de forma sustentável, respeitando o meio ambiente e ainda com distribuição de renda (BRASIL, 2011).

Esses foram aspectos positivos e relevantes no que diz respeito à tentativa de o Estado aprimorar seus mecanismos de diálogo com a sociedade civil. O País detinha longo histórico de uma relação dicotômica entre Estado e sociedade civil, na qual a sociedade, conforme dito, ocupava um papel virtuoso e combativo perante seu opositor — o Estado. Após a redemocratização do País, na década de 1980, justamente em decorrência da insatisfação política e popular com o modo de conduzir a gestão pública e os interesses sociais, essa relação foi se modificando, o que favoreceu a construção de diálogos entre ambos. Em razão disso, com base nas medidas em prol da participação social, na gestão do Presidente Lula em seus dois mandatos, evidenciaram-se e também foram viabilizados alguns avanços em favor de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil.

Por outro lado, o que parecia impossível em governos anteriores se colocava nesse momento como recurso necessário para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil. Isto para Singer (2009, p. 96) representava “a união de bandeiras que não pareciam combinar”. Na visão deste autor, não caberia tamanha aproximação, confundindo a

possibilidade do debate mediante espaços públicos de discussão e implementação de políticas públicas, com base nas reivindicações dos movimentos sociais, com a institucionalização e/ou cooptação de lideranças dos movimentos e organizações para fazer parte da própria gestão.

A participação de diversas organizações da sociedade civil, em variadas instâncias consultivas da gestão pública em âmbito federal, objetivava proporcionar o debate acerca de políticas públicas a serem implementadas, e ao final apresentar sugestões ao Estado. Contudo, o que *a priori* significava uma ampliação democrático-participativa da atuação da sociedade civil perante o Estado fora permeada e limitada pelos interesses do capital financeiro, dos industriais e da burguesia agrária, ainda que do ponto de vista governamental desse a entender que ali estariam também presentes as demandas dos trabalhadores (MARTINS, 2005).

Nesse contexto, o que de fato se sedimentou foi a criação de canais institucionais de participação da sociedade civil, com a presença relevante de centrais sindicais, ONGs, fundações, igrejas, entidades acadêmicas, intelectuais e estudantes, que viam nesses espaços o meio para verem suas demandas atendidas (MARTINS, 2005).

Ao analisar criticamente esse cenário, aparentemente favorável à participação da sociedade civil, verifica-se que o Estado objetivou implementar um modelo de democracia com base na conciliação entre classes sociais, com fins de alcançar o que Martins (2009) caracterizou como “cidadania reflexiva”. A partir da criação de mecanismos de participação das organizações da sociedade civil, estes sendo subordinados ao Poder do Executivo, haveria uma espécie de legitimação dos modelos institucionais de organização do poder, sem que se apresentassem possíveis conflitos às relações de força estabelecidas. A participação institucionalizada seria o meio para alcançar o fim maior, qual seja, assegurar a governabilidade (MARTINS, 2005).

Logo, tem-se como elemento colaborativo para a manutenção do poder de governar do Estado, bem como dos interesses do mercado a participação ativa da sociedade civil, essencialmente através das instâncias recém-criadas para tal. A participação garantiria a coesão social e legitimaria a gestão pública. O Estado agia em prol da consolidação da “nova cultura cívica por meio da renovação organizativa da sociedade civil, visando consolidar a coesão social, o empreendedorismo social e a ação voluntária dos indivíduos” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 57).

Todo esse cenário, favorável à participação, também alavancou discussões acerca de sua própria concepção, diante da mudança de instâncias representativas, antes predominantemente geridas por interesses liberais e neoliberais. Passou-se a conceber a sociedade civil como composta por uma variável de interesses e objetivos, tanto quanto o Estado no campo da cultura

e da política, pluralizando as concepções de democracia e participação (LAVALLE, 2003). Para este autor:

O teor da discussão, hoje, salienta o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância de novos espaços de participação, o papel da sociedade civil nas políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multiplicação de formas inéditas de representatividade (LAVALLE, 2003, p. 92).

Reforçando as análises aqui postas: a Constituição de 1988 referendou a participação da sociedade civil por meio da criação de espaços públicos e não tão somente das eleições. Trata-se da existência normativa de uma espécie de participação paritária entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO; TATAGIBA, 2011).

As inflexões nas formas de atuação dos movimentos sociais, expressa na sua chamada “inserção institucional” e as novas relações que se estabelecem entre eles e o Estado nos seus distintos níveis, exigiu a adoção de novas formas de atuação que, por sua vez, implicaram num difícil processo de aprendizado. O trânsito que enfatizava fortemente, de um lado, a dimensão reivindicatória e as estratégias de ação a ela adequadas e, de outro, a mobilização e organização do movimento, para as novas exigências que a participação nos novos espaços trazia, se mostrou um sério desafio para os movimentos (TATAGIBA; DAGNINO, 2011, p. 4).

Portanto, desde então há o enaltecimento do papel da sociedade civil na participação e controle dos atos de gestão nas diversas esferas e instâncias governamentais. Não se trata da substituição das instituições da democracia representativa, mas de sua complementação, promovendo um novo comportamento no qual a representação é fortalecida, e ao mesmo tempo tensionada pelos instrumentos de participação cidadã (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

No entanto, segundo Tatagiba e Teixeira (2006, p. 5), o contexto do restabelecimento dos elementos democráticos na condução da gestão pública no Brasil, mesmo contando com inúmeros espaços públicos propícios à participação e ao controle social, “não arquitetou institucionalmente alternativas à reforma do Estado, não os incluiu como elementos de uma renovada arquitetura institucional capaz de oferecer caminhos novos e alternativos à reforma do Estado e de garantia de governabilidade”.

Ainda que existam diversos espaços que serviriam para fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade civil em seus aspectos democráticos, legitimando a participação e relevando sua utilização na gestão pública, segundo os autores supracitados:

A impressão é que a riqueza das experiências participativas no Brasil, mundialmente reconhecidas, “correm por fora”, ficam na periferia do sistema, afetando pontualmente uma ou outra política setorial, a depender da vontade

política dos governos/ou do poder de pressão da sociedade organizada. Elas parecem não induzir ou resultar de uma estratégia mais profunda de articulação entre representação e participação, nos modelos atualmente disponíveis que orientam os processos concretos de reconfiguração (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 5)

Observa-se que a questão central está na dificuldade de compreender que tipo de participação foi sendo moldada no contexto brasileiro, pós-Constituição de 1988, diante das relações existentes entre Estado e sociedade civil na condução da gestão pública.

A criação de espaços públicos de participação, com fins de ampliar a representação e integrar a sociedade civil à cena pública, ocorreu especialmente sob o ponto de vista normativo, sobretudo pós-Constituição de 1988. Tendo-se por base o que já foi dito, há um rol de previsões e dispositivos constitucionais que não apenas permite essa participação, mas sim a coloca como peça-chave na formação de um ambiente democrático de fato, o que foi sendo implementado nas últimas duas décadas de forma mais incisiva através dos Conselhos nacionais, conferências, fóruns e audiências públicas.

O pluralismo de interesses e de grupos componentes dessa sociedade trouxe para a cena pública uma nova visão da relação Estado/sociedade civil. Configura-se uma heterogeneidade de interesses, de ideias e de disputa por poder. Se faz necessário, pois, compreender que, diante de muitas variáveis, esses espaços têm sido utilizados por distintos sujeitos políticos que buscam posição e reconhecimento, no que diz respeito a seu papel de agente construtor de direitos, e fiscalizador da gestão pública. Nem sempre a existência desses espaços, por si só, significa a consagração de uma relação democrática entre Estado e sociedade civil.

Há de se aperfeiçoarem os espaços de participação sem dotá-los de virtuosidade excessiva como solução para todos os males democráticos. A busca seria por romper os obstáculos relacionados a dar àqueles a instrumentalidade necessária para tornar viável a construção de uma real relação democrática entre sociedade civil e Estado.

Em ambos os mandatos do Presidente Lula, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010, a participação continuou ganhando contornos relevantes, na medida em que os Conselhos, Fóruns, Audiências Públicas, entre outros, eram utilizados como mecanismos de diálogo entre os interesses da sociedade e a atuação do Estado. Ainda que a política econômica estivesse trilhando caminhos condizentes com os interesses neoliberais, que seriam a redução do tamanho do Estado, sua mínima interferência na lógica do mercado, a manutenção dos juros altos etc., havia um contexto satisfatório de parcela dos movimentos sociais que conseguiam acessar as instâncias governamentais em busca de seus interesses e reivindicações (AVRITZER, 2011).

Assim, o cenário acerca da participação no País, até o segundo mandato da Presidente

Dilma,³⁵ encontrava-se em franca expansão, recebendo do governo federal incentivos à colaboração social na condução da gestão, bem ao revés do que inicialmente os movimentos sociais imaginavam enquanto projeto democrático participativo (AVRITZER, 2009). A exemplo disso, têm-se o Plano Nacional de Participação, os Conselhos, além de mecanismos de controle e fiscalização da gestão pública (as Ouvidorias).

Em 2016, como visto anteriormente, com o afastamento da citada presidente para julgamento e votação do seu *impeachment*, assumiu o Vice-Presidente Michel Temer, até o final do julgamento e decisão da saída da Presidente, tornando-o efetivo no cargo até 2018. Essa mudança no cenário político trouxe sérias preocupações para grupos da sociedade civil organizada, receosos de perder os espaços até então conquistados e bastante utilizados para participar das diversas etapas da gestão pública. Aguarda-se o desenrolar da nova gestão presidencial para analisá-la crítica e reflexivamente.

O cenário político mencionado impõe o desafio de construir uma arquitetura institucional em que o sistema representativo seja fortalecido e constantemente tensionado pelos mecanismos de participação, mas direta da sociedade civil, na busca de seus interesses e objetivos quanto à política desenhada. Trata-se de uma constante reconstrução do cenário político e gestacional do próprio Estado, que se compõe e recompõe mediante o jogo de forças dos diversos interesses na sociedade representados.

O Brasil, apesar de possuir um conjunto exemplar de mecanismos participacionistas, considerados elementos essenciais no processo de descentralização das políticas, e de sua aproximação do seu público-alvo, qual seja, a sociedade, estes não se integram à própria estrutura estatal. Ou seja, são criados pelo Estado e seguem procedimentos inerentes a cada espaço no qual serão utilizados, o que dificulta à sociedade conseguir adentrar e colaborar com uma efetiva atuação democrático-participativa (DURIGUETTO, 2007).

Diante da institucionalização dos mecanismos de controle social, o desafio consiste em compreendê-los para além de sua existência, verificando a fundo até que ponto estes seriam mecanismos efetivos de participação no controle social, ou se seriam apenas instrumentos de consentimento da sociedade civil para as decisões estatais (BRAVO; CORREIA, 2012).

Questões como a forte presença de elementos patrimonialistas, autoritários e clientelistas, práticas constantes em nosso cenário político, sobretudo em tempos neoliberais, significam relevantes obstáculos à efetiva implementação de uma gestão compartilhada e uma relação efetivamente democrática entre sociedade civil e Estado (SILVA, 2006).

³⁵ O período do segundo mandato da Presidente iria até 2018, porém, fora interrompido pelo processo de *impeachment* que ocorreu no primeiro semestre de 2016 e findou em agosto do mesmo ano.

Conceber o que vem a ser controle social no Brasil perpassa necessariamente pela superação desses obstáculos, tanto no plano normativo quanto no exercício diário das práticas de participação social, ainda e sob a forte presença de embates e contradições inerentes à relação Estado e sociedade civil em um contexto plural e capitalista. Vejamos de que forma as Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados foram sendo estabelecidas na condição de espaço institucionalizado de participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais.

4.2 As Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados

O ano de 1986 marca a introdução do primeiro Ouvidor-Geral na área da Previdência Social, com a função de receber denúncias, reclamações e sugestões dos usuários do sistema, com fins de proporcionar maior eficiência em sua gestão administrativa previdenciária. Concomitante a esta medida, na cidade de Curitiba, houve a implantação da Ouvidoria Municipal, objetivando possibilitar a participação social no controle da gestão pública da cidade. Fora criado também no mesmo período, em âmbito federal, a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, a qual tornou-se competente para defender os interesses da sociedade diante de erros, omissões ou abusos cometidos pela Administração Pública Federal (LYRA, 2004).

As Ouvidorias surgem como expressão relevante do “princípio da participação do usuário na administração pública” (LYRA, 2004, p. 119), e através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 fora introduzida normativamente na Constituição Federal.

Para autores como Zaverucha (2008), as Ouvidorias ganham relevância no Estado Democrático de Direito por representarem significativo canal de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, configurando ferramenta eficaz de controle social para viabilizar a *accountability* em seu viés democrático.

É importante conhecer os principais institutos normativos que consubstanciaram materialmente a implementação das Ouvidorias dos Tribunais de Contas, bem como os aspectos estruturantes de sua atuação, verificando posteriormente, como estas funcionam.

Somente após a apresentação dessas informações passaremos a tratar direta e especificamente da Ouvidoria do TCE-PI, abordando sua criação, implementação, sua composição física e estrutural, e ainda seus elementos individualizadores. A pesquisa de campo realizada trouxe elementos essenciais para a apresentação desses elementos, como também permitiu que nos apropriássemos de informações essenciais na construção de nosso trabalho,

em busca de respostas aos nossos questionamentos acerca da participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais através da Ouvidoria do TCE-PI.

4.2.1 Elementos normativos estruturantes das Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados

O exercício da função administrativa no Brasil está sujeito a diversos tipos de controle, e os dois mais importantes e normativamente declarados, na Constituição de 1988, são o controle social e o institucional. O primeiro é realizado pela sociedade individual, coletivamente ou através de um órgão do próprio Estado, criado para este fim, como no caso das Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados. O segundo é realizado exclusivamente por órgãos da própria administração pública para regular seus atos (SIRAQUE, 2005).

O controle institucional pode ser interno, quando a fiscalização e supervisão partem de sua própria estrutura organizacional, ou externo, quando o controle decorre de ente estatal alheio àquele responsável pela prática dos atos administrativos. Ou seja, a atividade controlada é fiscalizada por órgão distinto daquele que praticou o ato administrativo.

A titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, tanto em nível federal, através do Tribunal de Contas da União, quanto em nível estadual, por meio dos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõem os artigos 71 e 75 da Constituição Federal de 1988. Controles externo e interno se complementam em torno de seu objetivo fim, qual seja, o de fiscalizar os atos de gestão pública.

O controle social ocorre na medida em que, sob o ponto de vista da própria organização administrativa do País, em aspectos normativos, existe prescrição legal expressa, voltada para a atuação da sociedade civil na fiscalização dos atos administrativos, tanto em termos de serem ou não oportunos quanto no tocante a serem convenientes para aquele dado momento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101/2000 trouxe em seu arcabouço legal a possibilidade significativa de participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação do orçamento público, além da possibilidade de fiscalizá-lo, exercendo controle sobre a sua condução.

Em seu artigo 81, parágrafo único, alínea I, a LRF permite, através de audiências públicas, que a supracitada participação da sociedade civil ocorra quando da elaboração orçamentária do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo obrigatório o acesso às informações relacionadas à sua execução financeira e orçamentaria.

A Lei nº 12.527/2011 intitulada Lei de Acesso à Informação trouxe mais um instrumento

normativo que referenda a participação no controle social da gestão pública, uma vez que regulamentou especificamente o procedimento de reivindicação da sociedade por informações relacionadas à administração pública em todas as suas esferas.

Assim, diante dos elementos normativos citados prevalece a noção de *accountability*, na qual, de um lado, o Estado tem a obrigação (dever) de prestar contas; e, de outro, a sociedade civil tem o direito (e também o dever) de fiscalizar e controlar a gestão pública, denunciando ilegalidades e/ou irregularidades detectadas. Tem-se um movimento tensionador necessário, e presente nas democracias de modo geral, qual seja, aquele que se dá entre Estado e sociedade civil, com fins de não só prestar contas da gestão exercida pelo gestor, como o de tomar ciência dessas contas por parte da sociedade; o que gera uma responsabilização dupla de ambas as entidades envolvidas, uma de fiscalizar e a outra de ser transparente para bem exercer sua gestão (O'DONELL, 1998).

No caso específico das contas públicas municipais, o canal de participação normativamente constituído para o exercício do controle social são as Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados (BRASIL, 2013).

No que diz respeito à participação no controle social das contas públicas estaduais e municipais, os artigos 74, § 2º e 75 da Constituição Federal regulamentam a possibilidade de qualquer cidadão denunciar ilegalidades ou irregularidades diretamente aos Tribunais de Contas. Trata-se de um elemento normativo proposto com finalidade de garantir a participação da sociedade no controle das contas públicas, o que também pode trazer avanços à construção de uma democrática relação entre Estado e sociedade.

Registra-se aqui a relevância da criação das Ouvidorias para viabilizar a apresentação por parte de qualquer cidadão de reclamações ou sugestões relacionadas à gestão das contas públicas. A denúncia de irregularidades ou ilegalidades na aplicação das verbas públicas tornou-se possível através de sua existência, o que em tese promoveria maior efetividade na atuação dos órgãos de controle, no caso os Tribunais de Contas. Resta compreender se a criação e utilização desse mecanismo de participação no controle social das contas públicas municipais viabiliza, de fato, uma relação democrática efetiva entre Estado e sociedade civil ou apenas referenda um transferir de responsabilidades por parte da administração pública.

Como se tem afirmado houve uma ampliação, no cenário brasileiro, do ideário de participação da sociedade civil na gestão pública, para o controle social sobre o Estado. O objetivo seria acompanhar sua gestão e monitorar sua atuação, de modo a garantir sua eficiência pública, mantendo-o limitado e restrito a suas funções administrativas essenciais, prática denominada de “prestação de contas” ou *accountability* (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A década de 1980 caracterizou-se por uma valorização progressiva de gestão pública com lugar reconhecido para a participação da sociedade civil, seja ela organizada ou não. Esse reconhecimento foi sendo evidenciado a partir do estabelecimento de diversos mecanismos institucionalizados de controle social, entre eles, e principalmente os Conselhos municipais, orçamento participativo, ouvidorias, audiências públicas, congressos das cidades, entre outros, como se tem afirmado até aqui (AMORIM; REOLON, 2009).

Nem o próprio ideário neoliberal nega essa relevante propensão associativa que o Brasil apresenta desde a sua redemocratização, ainda que a deturpe, subtilize em seus interesses. A utilização de termos e práticas tidos como de cunho participativo, mas que apenas reforçam uma falsa relação de ordem democrática entre a sociedade civil e o Estado vigente. Contudo, não amplia nem consolida, de fato, a democracia no Brasil. Ao final, o que realmente se evidencia é uma mudança de rumo quanto ao controle social, por haver aumentado significativamente o número de práticas de controle da gestão pública, ao tempo em que se ampliou o grau de responsabilização dos seus participantes (AVRITZER, 2008).

Diante desse contexto, Lavalle (2011, p. 96) afirma que:

As teorias centradas na ideia de accountability surgem do inconformismo diante das teorias de autorização,³⁶ procurando tornar mais exigente o conceito de representação ao denunciar as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzir a necessidade de controle e sanções contínuas sobre os representantes.

As Ouvidorias dos Tribunais de Contas dos Estados surgem nesse contexto de aprimoramento do controle e da fiscalização da gestão pública a partir do final da década de 1990, e de lá para cá tem-se apresentado com os Tribunais de Contas, como um órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, no exercício normativo do acompanhamento da atuação governamental, uma vez que a legislação anteriormente referida deixa evidente a competência dos TCEs para fiscalizar e julgar as contas públicas municipais e a estadual.

Esse mecanismo de controle dos atos da administração pública possibilitou, ainda que de modo institucionalizado, um canal de controle direto da sociedade civil relacionado à gestão pública municipal, estadual e federal. Ou seja, na medida em que permite a qualquer cidadão realizar uma denúncia, inclusive de forma anônima, por telefone, carta, *e-mail* etc., a prática de qualquer cidadão pode ser denunciada, assim como os atos irregulares dos gestores públicos

³⁶ As teorias de autorização dizem respeito à defesa da tese de que a representação popular se efetiva a partir da escolha dos representantes do poder de governar. Ou seja, mediante o exercício do direito ao voto se efetivaria a participação do cidadão, e caberia a seu representante eleito decidir os rumos da gestão pública (LAVALLE, 2011, p. 100).

nos Tribunais de Contas, mediante contato com os próprios conselheiros ou através das Ouvidorias existentes nesses órgãos.³⁷ Esse mecanismo de controle se traduz no exercício da *accountability* societal, em que a participação da sociedade civil está para além da simples escolha de seus representantes, mas perpassa a sua atuação enquanto gestor tanto no que diz respeito às escolhas que faz quanto em relação ao modo como gasta as verbas públicas.

Nesse sentido, Lavalle (2011) traz à tona a relevância da *accountability* na condução política do Estado, senão vejamos:

A *accountability* aparece hoje como uma perspectiva teórica que permite elaborar respostas aos desafios da legitimidade das novas modalidades de representação política, contornando o impasse da autorização como fonte de legitimidade (LAVALLE, 2011, p. 100).

A criação desses espaços viria, sob esse prisma analítico-teórico, ao encontro dos dispositivos normativos presentes na Constituição Federal, existindo um ganho emergente na sua criação, na medida em que, para além da existência da norma, abriria mais um canal de participação da sociedade civil, agora na fiscalização e controle dos atos de gestão e gastos públicos, tornando mais democráticas as relações entre quem governa e quem é governado (LAVALLE, 2011).

A criação das Ouvidorias coaduna-se com os interesses do próprio Estado de institucionalizar o modo como deveria ser controlado socialmente, em prol de uma eficiência governamental. Além disso, viabiliza a abertura de novos canais ou espaços participativos, não apenas na criação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas também no controle social da gestão governamental, o que pode ser utilizado no interesse da sociedade civil no modo como atua e se relaciona com o Estado.

A essência das Ouvidorias, segundo o Estado, está em estabelecer canal de comunicação entre a sociedade civil e os Tribunais de Contas, para que estes exerçam sua função de controladores da administração pública. Estabelece-se a partir daí uma política de acompanhamento e controle, por parte da sociedade, da atuação governamental, em que o cidadão é dotado de poder para atuar no controle e fiscalização de seus representantes. Há de se analisar tal mecanismo sob o ponto de vista de sua relevância para o fortalecimento das

³⁷ O § 3º, incisos I, II e III do art. 37 da Constituição Federal, estabelece que: “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, incisos X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (BRASIL, 1988).

relações entre Estado e sociedade civil, tendo em vista que os preceitos neoliberais se apropriam constantemente de mecanismos e espaços tidos como públicos e participacionistas para tão somente justificar a transferência de responsabilidade estatal para a sociedade.

Seriam, pois, as Ouvidorias instrumentos criados para permitir o controle dos atos da administração pública por parte da sociedade, visando um aprofundamento das relações de poder entre ela e o Estado, ou mais um espaço no qual as ideias neoliberais de transferência de responsabilidade do Estado para o indivíduo se configuram? Conforme dito ao longo do texto, tanto a participação quanto o controle social podem e são continuamente utilizados pelo ideário neoliberal como elementos relevantes na configuração de seus interesses em prol do mercado.

Há de se compreender o modo como esses espaços funcionam, em especial para nossa pesquisa, a Ouvidoria do TCE-PI, e quais perspectivas esses espaços proporcionam efetivamente para a sociedade, no tocante a uma atuação democrática e comprometida com seus interesses políticos e não meramente mercadológicos.

O que se pode perceber, no caso da utilização das Ouvidorias no Brasil, é que estas devem ser regidas pelo princípio da transparência, que prepondera na atuação governamental do País, desde 1988; consiste na obrigatoriedade de publicização dos atos da gestão pública, da prestação de contas e da própria condução da atuação governamental. Cabe aos órgãos de controle externo fiscalizar e apontar as irregularidades existentes, em prol de uma gestão transparente e eficiente. As Ouvidorias entram nesse cenário, como instrumento legal de participação da sociedade no controle das contas públicas, na medida em que permite que os cidadãos realizem denúncias, principalmente voltadas à gestão e aos gastos públicos.

Com base nesse princípio, uma série de medidas foram sendo implementadas pelo governo federal, especialmente após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, a partir de 2011, em busca do cumprimento normativo que esta lei defende, tais como publicação dos orçamentos, gastos e direcionamento de verbas nas diversas áreas de atuação, além da criação de portais e *sites*, nos quais disponibiliza as mais variadas informações acerca da condução administrativa da União, Estados e Municípios.

No sentido de viabilizar essa política de transparência das contas públicas e gestão eficiente, houve a necessidade de regulamentar o artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da CF, acerca do direito à informação que ainda carecia de norma complementar que dispusesse como essas informações poderiam ser divulgadas.³⁸

³⁸ Os incisos supracitados foram regulamentados pela lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Com a aprovação dessa lei, que entrou em vigor em maio de 2012, ficou regulamentado o direito ao acesso livre às informações tuteladas pelo gestor público, conforme disposto no artigo

Adiciona-se a isso o disposto na CF de 1988, em seu artigo 31§ 3º, acerca da obrigatoriedade de acesso, por parte da população, às contas anuais dos gestores municipais, viabilizando assim o conhecimento por parte de quem se interesse em saber como o dinheiro público está sendo gasto.

O fato de serem as Ouvidorias canais diretos de interação entre Estado e sociedade civil, no que diz respeito à gestão pública, coloca esse espaço em situação de evidência e permite compreender seu papel no aprofundamento democrático entre àqueles que alicerçam nossa sociedade.

Cabe aos controles interno e externo da administração pública, dentro do cenário apresentado, viabilizar o acesso da sociedade civil às informações necessárias ao exercício da fiscalização. Esse dever possui duas conotações: uma de vislumbrar a capacidade de resposta dos governos a sua obrigação de informar e publicizar seus atos; e a outra diz respeito à possibilidade de a sociedade impor restrições à atuação de seus representantes, quando da constatação de violação de seus deveres (O'DONNEL, 1998).

Há no Brasil um contexto favorável à participação na *accountability* societal, na medida em que as Ouvidorias permitem a aproximação entre a sociedade civil e o Estado, no tocante à sua condução administrativa. Contudo, cabe-nos compreender as contribuições que esses espaços fornecem no que diz respeito ao fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil. Se estariam colaborando para uma relação dialógica e voltada para a busca das satisfações e interesses sociais, ou se seriam mecanismos criados e conduzidos pelo Estado com objetivos técnicos especificamente voltados para o controle das contas públicas com fins de obter bons resultados de governança (seria a totalidade das diversas maneiras de se administrar os problemas, com a participação e atuação do Estado). Ainda que o cenário seja positivo à participação da sociedade civil organizada ou não no controle da gestão, há de se questionar até que ponto estar-se-ia diante de uma atuação estatal que se preocupa com sua relação democrática com a sociedade civil, coadunando-a com práticas reais de controle dos atos de gestão pública.

O controle externo é relevante para consolidar o processo democrático, porém não é possível desconsiderar a sinergia existente na relação e no jogo de forças entre Estado e

5º da Constituição Federal. Esse marco regulatório convergiu para a ampliação da participação e o fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública. Trata-se de uma mudança paradigmática, na medida em que estabelece a transparência pública como regra e o sigilo como exceção. Segundo o disposto normativo, a solicitação de informações públicas pode ser feita por qualquer cidadão, em qualquer um dos poderes e entes da federação, salvo se estiverem classificadas como sigilosas pelo Estado. Prevê ainda a divulgação proativa das informações de interesse coletivo e geral, através de *sites* oficiais da rede mundial de computadores (BUENOS AIRES; GUIMARÃES, 2015).

sociedade civil. O aprimoramento dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização através da Lei de Acesso à Informação e à transparência pública deve ser compreendido em um contexto não apenas microinstitucional, mas superestrutural. Ou seja, é necessário descortinar as relações emergentes nesses espaços de controle da gestão pública para além de sua ação local de fiscalização e controle, considerando, para tanto, que o cenário político e governamental é permeado por variáveis sociopolíticas.

As Ouvidorias dos Tribunais de Contas foram apresentadas pelo Estado como mecanismos promissores de acesso da sociedade civil à gestão pública, na medida em que, segundo aquele, possibilitam a equalização das relações sociais e ampliam o controle e a fiscalização direta da sociedade sobre o poder público.

Sua criação, no âmbito dos Tribunais de Contas, pode ser compreendida tanto sob a perspectiva de possibilitar a ampliação dos mecanismos participativos de controle e fiscalização da gestão pública quanto de uma reestruturação administrativa focada na corresponsabilização da sociedade. Entretanto, não se pode desconsiderar os obstáculos existentes a uma construtiva relação democrática ente sociedade civil e Estado, sob pena de cair no simplismo das análises descritivas acerca da eficiência e eficácia governamental, em detrimento de um estudo aprofundado sobre os ganhos na construção de bases democráticas de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Os mecanismos de controle da gestão e contas públicas atualmente em vigor no País, entre eles as Ouvidorias dos Tribunais de Contas, podem contribuir para a construção de uma relação mais democrática entre o Estado e a sociedade civil, desde que sejam incorporados no plano político como espaços públicos de efetiva emergência de interesses plurais da sociedade civil. Não há que se falar em virtuosidade de atores sociais, tampouco do próprio Estado; no entanto, considerando suas heterogeneidades e seus papéis na construção de relações democráticas, trazê-los à cena para uma composição compartilhada e não subordinada a interesses.

Nesse sentido, a instalação das Ouvidorias dos Tribunais de Contas é apresentada pelo Estado brasileiro como mecanismo de controle social da gestão pública; e vem adquirindo contornos relevantes, principalmente pelo fato de o Brasil ter passado por uma redemocratização que estimulou o estabelecimento de canais de interação entre Estado e sociedade civil. A reforma administrativa pela qual passou o País favoreceu a elevação desses espaços de participação da sociedade civil organizada ou não no controle e fiscalização das contas públicas, impulsionados pelos movimentos decorrentes da própria organização da sociedade e de suas reivindicações por reconhecimento de direitos (LYRA, 2004).

É fato que o modo como esses espaços vêm sendo utilizados, e quais os ganhos que oferecem para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil, em bases democráticas, ainda carece de análise crítica e reflexiva, haja vista que o contexto de sua criação convergiu com a cooptação desses significados pelo ideário neoliberal e sua utilização em favor de seus interesses. Convém enfatizar que a longa trajetória pela qual passou o País no tocante à sua abertura para a participação da sociedade civil, mediante a utilização dos diversos espaços criados para tanto, registra não apenas movimentos de avanços, mas também obstáculos, recuos e dificuldades. De fato, nas sociedades democráticas, em regra, tem-se o exercício do poder através das instituições políticas, e a maneira como essas instituições se organizam influencia na distribuição de poder.

Sendo a Ouvidoria do Tribunal de Contas uma instituição política, discutir os arranjos em torno de sua criação, implementação e funcionamento traduz-se em, de fato, conhecer quais os sujeitos que serão mais ou menos beneficiados ou prejudicados por determinada configuração institucional. Ou seja, o tipo de arranjo institucional adotado pode tanto fortalecer quanto fragilizar a relação entre Estado e sociedade civil.

É no desenho institucional da Ouvidoria do Tribunal de Contas que se estabelece sua relação com a *accountability* democrática. As variações decorrentes desse esboço caracterizam-na, e imputam-lhe especificidades e peculiaridades que a aproximarão ou distanciarão de sua real função, qual seja, a participação social no controle das contas públicas (LYRA, 2004).

Precisar os limites da atuação do ouvidor e da sua equipe e estabelecer os filtros, políticos ou técnicos, aos quais se submeterão as manifestações recebidas pela ouvidoria; as formas de acesso para comunicação do cidadão; o grau de facilidade ou dificuldade para o acesso do cidadão que pretenda efetuar denúncia; o caráter de autonomia ou independência que as ouvidorias deterão em relação ao comando dos órgãos ou entidades os quais pertençam. Tudo isso reflete no desenho institucional da ouvidoria e, por consequência, a caracteriza. O resultado das escolhas feitas evidenciará um modelo de ouvidoria que propiciará condições para o fortalecimento ou para a fragilização do processo de *accountability* democrática a ser por ela desempenhado (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2009).

Não se pode conceber que a mera implementação física de uma Ouvidoria garantiria efetivo controle e fiscalização das contas públicas municipais. O modo pelo qual esta é desenhada institucionalmente, e a efetividade que produz ao assegurar o acesso do cidadão aos meios necessários para realizar de fato um controle social é que de fato pode vir a trazer ganhos para a relação democrática entre Estado e sociedade civil, tornando possível a percepção do papel da Ouvidoria pela sociedade, como canal viável de controle e fiscalização dos atos de gestão municipal.

Compreender a Ouvidoria sob esse viés delega, a esta instituição, um conjunto de obrigações, relacionadas ao bom exercício de seu papel. O planejamento deve permear todo o processo, desde a sua instalação, levando-se em conta os elementos democráticos que devem pautar sua atuação, como o fornecimento das informações solicitadas em prol da denúncia e o pronto e rápido atendimento e seguimento das denúncias e reclamações realizadas (LYRA, 2004).

Além disso, desde o recebimento das denúncias, passando pela tramitação destas no Tribunal de Contas, deve primar pela transparência, possibilitando ao denunciante acompanhar de forma clara, fácil e objetiva todo o desenrolar do processo, prevalecendo nas ações realizadas a busca pelo resultado satisfatório da demanda.

No tocante ao Ouvidor e a Equipe de funcionários designados a atuar na Ouvidoria, estes devem ser dotados de probidade e conduta ética ilibada, conhecendo os princípios e elementos relacionados à gestão e atendimento ao público, agindo em suas atividades com imparcialidade e independência no exercício de suas funções. Cabe ao Ouvidor a responsabilidade de atuar com gestão descentralizada e voltada para a melhor recepção dos denunciantes, bem como de integrá-lo no processo de controle social.

A habilidade para a mediação é outra característica que deve evidenciar no trabalho do Ouvidor e de sua equipe, haja vista atuar em conflitos que envolvam o gestor público e o cidadão, e, que possam ser solucionados sem causar prejuízos para os demais membros da sociedade. A comunicação dos atos relacionados à denúncia é de fundamental importância para a compreensão por parte do denunciante de quais resultados efetivos sua denúncia trouxe ou trará para seu município (LYRA, 2004).

Quanto mais divulgados e variados forem os canais de recepção das manifestações via Ouvidoria maiores as chances de esse mecanismo de participação ser mais conhecido e acessado pela população, o que pode ocorrer através de meio eletrônico, das telecomunicações e pessoalmente, todos viabilizados de modo fácil aos denunciantes. Além disso, cabe à Ouvidoria permitir, de modo público, transparente e confiável o acompanhamento de todo o processo, levando-se em consideração a razoabilidade de tempo na resolução das demandas. Todos os resultados devem ser registrados e disponibilizados sempre que solicitados, seja em arquivos físicos na própria Ouvidoria, seja em bancos de dados eletrônicos do Tribunal de Contas (LYRA, 2004).

Os filtros para a análise, recepção e tramitação das denúncias devem ser estritamente técnicos, despidos de interferências políticas, com tratamento isonômico, transparência de ação e legalidade dos atos (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2009).

No tocante à avaliação do trabalho da Ouvidoria, entendemos que esta é de fundamental importância para conhecer-se o nível de satisfação dos cidadãos em relação ao conjunto de suas atribuições, tais como: meios de acesso, tempo e qualidade do atendimento, prazo para solução das demandas etc. Essa avaliação pode ser feita em relação ao público *interno* (pessoas que reclamam sobre a atuação de servidores do TCE) ou *externo* (sociedade civil organizada ou não que busca a Ouvidoria para controlar e fiscalizar as contas públicas municipais) (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2009).

Assim, levando-se em consideração os elementos caracterizadores de sua atuação no recebimento das denúncias, bem como na informação de seu trâmite até a emissão de algum tipo de resposta, entendemos que a Ouvidoria pode ser um mecanismo que viabiliza uma sintonia democrática entre Estado e sociedade civil, possibilitando a um número significativo de pessoas que fiscalize e controle a gestão pública municipal. Contudo, esse mesmo espaço pode vir a funcionar como uma instância institucionalizada de atuação corresponsável do cidadão diante das atribuições do Estado; ou seja, ao invés de proporcionar uma relação dialógica e dinâmica entre ambos, sobrecarrega os participantes com a função de fiscalizar a gestão pública sem, no entanto, que eles participem da gestão em termos mais amplos e significativos.

Diante dessas circunstâncias, e considerando-se o papel da Ouvidoria no que tange a proporcionar a participação da sociedade civil, organizada ou não, no controle das contas públicas municipais, concluímos ser possível que esta apresente bons níveis de relacionamento entre sociedade civil e Estado, uma vez que o exercício da *accountability* sobre a administração pública amplia o espaço democrático de participação social. Contudo, se faz necessário compreender como isso ocorre no Estado do Piauí e, como, em nível estadual, esse espaço colabora para a dialogicidade Estado/sociedade civil. É o que passaremos a tratar no capítulo a seguir.

5 A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ: SEU PAPEL FRENTE À RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

5.1 Estrutura e competência da Ouvidoria dentro do TCE-PI

Vimos anteriormente que muitos espaços foram criados com o intuito de acompanhar e controlar a gestão pública, entre eles os TCEs. Estes vêm assumindo cada vez mais responsabilidades no que diz respeito à sua função de fiscalizar e controlar a administração pública, principalmente quanto à destinação que o gestor público dá às verbas públicas.

Não mais se trata de analisar apenas sob o ponto de vista financeiro e contábil a aplicação dos recursos, ou seja, se os valores gastos estão de acordo com o que foi planejado e investido no local onde se planejou investir. Precisa-se verificar se os recursos estão previstos em lei, se são legítimos; se o local escolhido foi deliberado e aceito como mais apropriado a se investir; se buscaram os aspectos mais econômicos para a realização e implementação do gasto (PEREIRA, 2003).

A ampliação de responsabilidade dos TCEs trouxe consigo a possibilidade de a sociedade civil participar do controle e fiscalização das contas públicas, por meio de denúncias e notificações de possíveis irregularidades ocorridas nos municípios controlados. Esta participação se dá tanto através do protocolo direto junto ao TCE de uma denúncia, sendo necessário para isso a presença de um advogado e a juntada do conjunto de provas que corroboram o fato denunciado, quanto pelas Ouvidorias destes órgãos, espaços destinados a este fim. Ocorre que, até a realização de nossa pesquisa não havia estudos amplos no Piauí a respeito do entendimento de como ocorre essa participação; ou seja, qual o procedimento adotado para que a sociedade civil organizada ou não pudesse, de fato, controlar e fiscalizar as contas públicas municipais via Ouvidoria. A pesquisa que se fez, nessa Ouvidoria, dá o primeiro passo nessa direção.

Em consonância com os demais Tribunais de Contas dos Estados, o do Estado do Piauí tem como função exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando a sua correta aplicação em benefício da população. É tido pelo próprio Estado como um importante órgão no que diz respeito ao controle das contas públicas estaduais e municipais, e sua atuação, segundo o próprio, vem ao encontro dos interesses políticos e econômicos em torno de uma administração pública mais transparente e eficiente (FIALHO, 2005).

Certamente, os registros de práticas de malversação do dinheiro público, corrupção e

desvio da função social da gestão pública ao longo da formação política e social do País não exime o Estado nem a própria sociedade da responsabilidade de buscar ceifá-las. Nesse sentido, os TCEs, através do controle externo³⁹ que exercem, funcionam como mecanismos de fiscalização e combate dessas práticas, e de aproximação da sociedade civil uma vez que possibilitam sua participação via Ouvidorias. Estas Ouvidorias necessitam ser conhecidas e compreendidas, uma vez que trazem consequências para a atuação do próprio TCE à medida que as denúncias ali realizadas podem gerar processos e julgamentos reprovativos das contas dos gestores municipais denunciados.

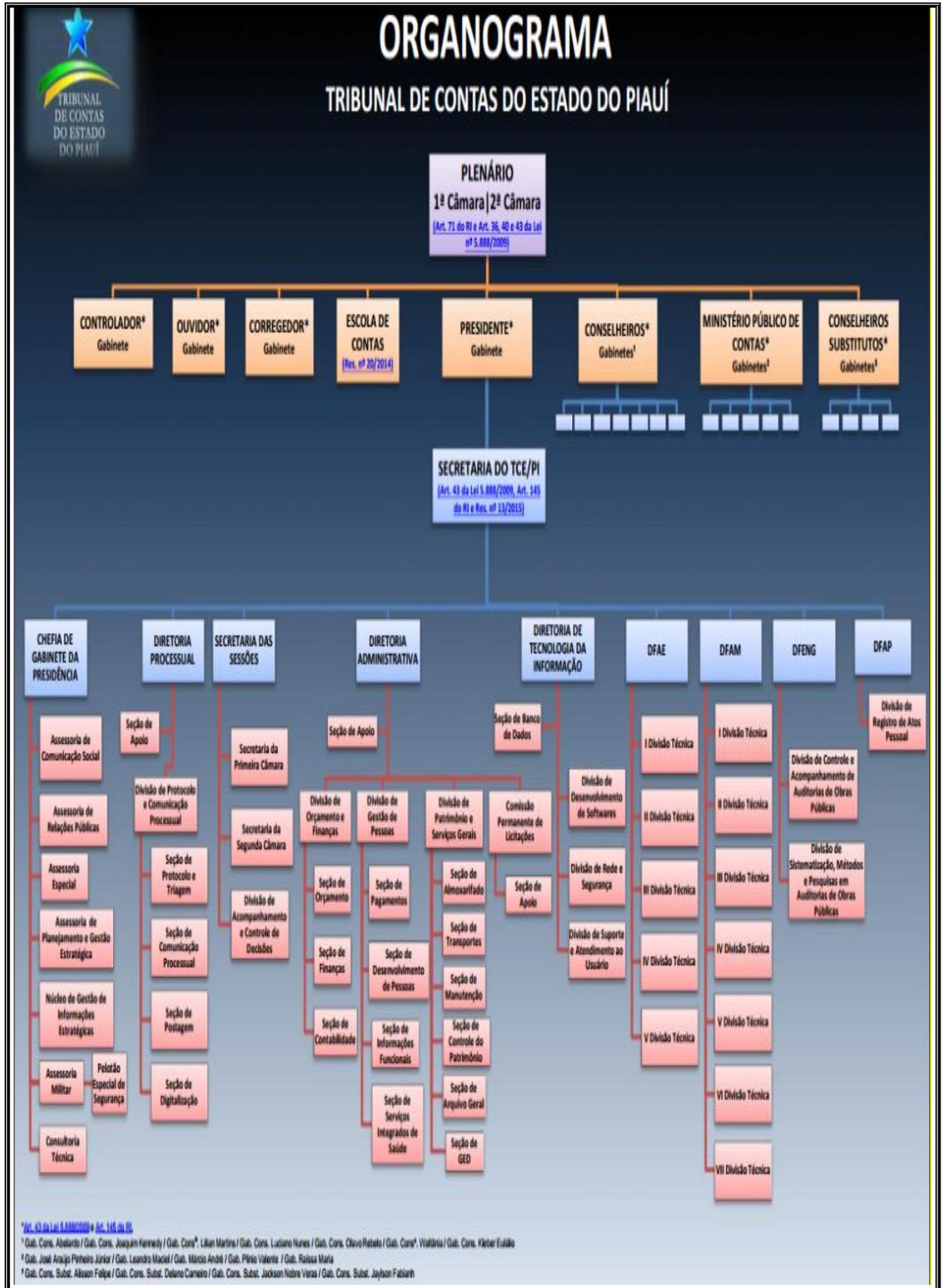
Convém enfatizar que foi no governo de Coriolano de Carvalho e Silva que o TCE-PI foi criado, no ano de 1893, tendo sido extinto na Revolução de 1930, assim como os demais TCEs e reestabelecido em 24 de maio de 1946 (SANTOS, 1979). Em sua composição, conta com a Ouvidoria e o Ministério Público de Contas, além de sete Conselheiros ativos e quatro conselheiros substitutos (FIALHO, 2005).

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCE do Piauí passou a exercer um papel mais didático-pedagógico em relação à aplicação dos recursos públicos, em nível estadual e municipal. Nos dias atuais, com mais de 500 servidores, funciona em três prédios no Centro Administrativo de Teresina, cabendo a este Órgão desempenhar, com eficácia, sua função técnica de análise e julgamento das prestações de contas de natureza contábil, financeira, orçamentária, além de inspeções operacionais e patrimoniais das unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado do Piauí.

Para melhor compreensão de como a Ouvidoria do TCE-PI atua, faz-se necessário conhecer de que modo esta se posiciona dentro da estrutura organizacional do TCE-PI, tendo em vista que suas ações se integram ao controle externo realizado por este órgão. Vejamos a seguir seu organograma (Figura 1):

³⁹ O controle externo da administração pública compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo Tribunal de Contas, e, por fim, o controle jurisdicional. Ressalte-se que a atuação da Ouvidoria se integra à atuação dos TC's na medida em que viabiliza as denúncias feitas pela sociedade civil contra gestores públicos municipais que malversam as verbas públicas. São órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento (MELO, 2010).

Figura 1 - Organograma do TCE-PI



Fonte: TCE-PI. Disponível em: http://www.tce.pi.gov.br/site2016/wpcontent/uploads/2016/03/ORGANOGRAMA_TCE_2015.pdf

Observe-se a descrição do Organograma (Figura 1): o TCE-PI é composto por sete Conselheiros que atuam no julgamento das contas enviadas pelos municípios, como também nos processos decorrentes de denúncias contra prefeitos, por malversação do dinheiro público, desvios, irregularidades em licitações etc. Além dos sete conselheiros, existem mais quatro conselheiros substitutos que atuam na ausência dos primeiros, em sua substituição, mas também no acompanhamento de processos e denúncias realizadas contra os gestores, conforme dispõe o regimento interno do TCE-PI.

No tocante à primeira e segunda Câmara, estas são compostas cada uma por três conselheiros. As sessões ocorrem na quarta e quinta-feira de cada semana, ficando os demais dias designados para atendimento ao público, e o exercício de outras atividades, tais como o de Corregedor, de Controlador, de Diretor da Escola de Contas.

A respeito do Ministério Público de Contas, este é composto por cinco procuradores que atuam na fiscalização, investigação e denúncia de irregularidades cometidas pelos gestores municipais. Atuam em conjunto com as demais instâncias do órgão, no sentido de reunir provas das irregularidades administrativas praticadas.

No que diz respeito à chefia do Gabinete da Presidência do TCE-PI, esta é composta pelas seguintes assessorias: Comunicação Social, Relações Públicas, Especial, Planejamento de Gestão e Estratégica, Militar, pelo Núcleo de Gestão de Informações Estratégicas, e pela Consultoria Técnica, todas diretamente ligadas ao Presidente do Órgão (TCE-PI, 2017).

As principais funções do Gabinete da Presidência são: elaborar a correspondência e atos da Presidência, bem como encaminhar ao Presidente a correspondência recebida, observando-se a importância e a urgência de cada documento; organizar a agenda do Presidente, de modo que autoridades, servidores e visitantes tenham atendimento adequado; transmitir aos demais órgãos e respectivos dirigentes as ordens e recomendações oriundas do Presidente; assessorar o Presidente na supervisão e na coordenação das atividades; orientar e coordenar as atividades das assessorias de Comunicação Social, e, por meio da Assessoria Especial, desincumbir-se de tarefas que lhe sejam recomendadas pelo Presidente (TCE-PI, 2017).

Acerca da diretoria Processual, esta é responsável pelo protocolo, autuação, distribuição e tramitação de todos os processos do Tribunal, realizando as supramencionadas tarefas através de sua divisão em seções (Protocolo e Triagem, Comunicação Processual, Postagem e Digitalização) (TCE-PI, 2014).

No tocante às secretarias das Sessões (Plenária, 1ª e 2ª Câmaras), estas são responsáveis por assessorar e secretariar toda as suas realizações, redigindo em atas e reduzindo a termo os processos de análise e julgamento de contas municipais pelos Conselheiros (TCE-PI, 2017).

A respeito da Diretoria Administrativa, esta, através de suas Divisões (Orçamento e finanças, Gestão de Pessoas, Patrimônio e Serviços Gerais e Comissão Permanente de Licitações) e Sessões, tem a seu encargo o planejamento, a coordenação, a execução e a supervisão das atividades de administração orçamentária, financeira, de pessoal, patrimônio e serviços gerais, além de outras decorrentes da natureza do órgão ou determinadas pelo Presidente (TCE-PI, 2017).

Quanto à Diretoria de Tecnologia e Informação, esta é responsável pela fiscalização e realização de auditorias em Tecnologia da Informação, além da informatização do TCE/PI. Suas principais tarefas são: realizar auditorias em TI, identificar setores no Tribunal onde a informatização possa contribuir para racionalizar atividades; desenvolver e implantar sistemas; implantar e gerenciar redes de computadores; planejar a aquisição de equipamentos e programas; garantir integridade, qualidade e segurança dos dados (TCE-PI, 2017).

O TCE-PI conta também com quatro diretorias de fiscalização, sendo elas: A Diretoria de Fiscalização e Administração Estadual (DFAE), através de suas cinco divisões técnicas, é encarregada da análise e fiscalização das contas estaduais (TCE-PI); A Diretoria de Fiscalização e Administração Municipal (DFAM), através de suas sete divisões técnicas, é encarregada da análise e fiscalização das contas municipais; A Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (DFENG), por meio de suas duas divisões técnicas, é responsável pelo controle e acompanhamento de auditorias de obras públicas, e pela sistematização de métodos e pesquisas em auditorias de obras públicas (TCE-PI); e a Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, que tem por finalidade examinar e fiscalizar as despesas de pessoal dos órgãos e entidades integrantes da administração pública municipal e estadual, os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão e as declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do TCE-PI (TCE-PI, 2017).

No tocante à Ouvidoria, esta é composta por um Conselheiro (Ouvidor), dois servidores e um estagiário. Cabe a esta receber denúncias, sugestões, reclamações e solicitações de informações, relacionadas à gestão pública municipal e estadual de recursos públicos. O que a conecta diretamente com as demais diretorias do órgão.

A estrutura organizacional do TCE-PI apresentada está voltada para o recebimento das denúncias relacionadas à malversação das verbas públicas municipais; investiga, notifica, audita, e busca provas concretas dos desvios; reprova as contas municipais, como também pede a punição em esfera criminal dos gestores que comprovadamente fizeram mau uso do dinheiro público. A Ouvidoria deste órgão traduz-se no espaço destinado a receber a população, seja de modo presencial, seja por meios eletrônicos, “Fale Conosco” e e-mail, com finalidade de lhes

viabilizar a participação no controle da gestão pública municipal.

É importante ressaltar que o combate à corrupção bem como a má gestão pública no Brasil coaduna-se com as normas de aceitação internacional, tais como a Declaração dos Direitos Humanos (1948), que, em seu conteúdo, já se propunha a defender o direito real de todo e qualquer indivíduo de tomar ciência do que faz o gestor público com as verbas públicas (MARTINS JUNIOR, 2010).

Nesse contexto, a Ouvidoria do TCE-PI vem ao encontro dessa necessidade de se proporcionar a qualquer cidadão que participe do controle e fiscalização das contas públicas. Seu estudo, através desta pesquisa, permitiu conhecer internamente não apenas seu funcionamento, estrutura e atuação perante a sociedade, como também seus ganhos no tocante à construção de uma relação mais democrática entre sociedade civil e Estado.

De fato, a Ouvidoria do TCE-PI, mesmo estando prevista no Novo Regimento Interno do órgão desde 2011, através da Resolução TCE n.º 13/11, art. 7º, inciso VI, só foi efetivamente instituída e estruturada no Estado ao final de 2012.

Pelo fato de ser desconhecida a visão que a sociedade civil possuía de seu papel no controle e fiscalização das contas públicas municipais via Ouvidoria, bem como das consequências que este controle trazia para a relação entre a sociedade civil e o Estado democrático de Direito, fez-se necessário buscar, por meio desta pesquisa, os caminhos que nos levassem a estruturar essa compreensão em âmbito estadual.

Nesse sentido, nossa pesquisa se restringiu à Ouvidoria do TCE-PI e às atividades desenvolvidas em prol do seu fortalecimento e reconhecimento. Em especial, o foco se deu nas ações de controle externo realizadas pelo TCE-PI, oriundas do exercício do controle social registrado pelas denúncias dos cidadãos junto a Ouvidoria do TCE-PI apresentadas nos anos de 2013 a 2016.

Assinale-se que, apesar de a Ouvidoria do TCE-PI ter sido criada em novembro de 2012, com designação de um Ouvidor, e, tendo, a partir daí, iniciado as ações deste órgão junto ao TCE-PI, mediante sua estruturação, capacitação de seus funcionários e disponibilização de espaço físico próprio, além dos cursos e treinamento do pessoal envolvido, somente a partir de janeiro de 2013 tem-se a compilação de dados referentes aos atendimentos prestados por este espaço. Daí tem-se a escolha do marco inicial de nosso estudo.

Os eixos alimentadores de nossa pesquisa, a análise documental e as entrevistas semiestruturadas, foram essenciais para construir ideias e pensamentos sobre nossa diretiva de trabalho, e construir e/ou desconstruir concepções inicialmente levantadas. De fato, a pesquisa de campo nos possibilitou adentrar pelas especificidades da relação entre a sociedade

civil e o Estado em nível estadual, via Ouvidoria, percebendo suas características, seus pontos positivos e/ou negativos, bem como o modo de atuar desse espaço.

Foi possível acompanhar o dia a dia das atividades do Órgão, tendo acesso ao sistema de recebimento de denúncias via e-mail, telefone e presencial, tornando possível catalogar informações sobre o tipo de demanda realizada, seu trâmite dentro do TCE-PI, o quantitativo das demandas, classificando-as em: *denúncias, reclamações, solicitações de informações, sugestões e elogios*.

Essa análise documental foi essencial a nossa pesquisa, pois nos trouxe elementos materiais quali-quantitativos comprobatórios da atuação desse espaço e de sua relevância no contexto de participação da sociedade civil no controle das contas públicas. As entrevistas semiestruturadas trouxeram à tona os aspectos mais subjetivos e pessoais da visão tanto da sociedade civil que do Órgão se utilizou para participar da fiscalização da gestão pública quanto da própria instituição no que diz respeito a seu papel e sua atuação nesse sentido.

O período de acompanhamento *in locu* das atividades da Ouvidoria foi de seis meses, prazo esse suficiente para colher os dados supramencionados, e as impressões desta pesquisadora acerca do papel desse espaço, quanto à participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais. Passaremos a apresentar os dados e informações colhidas, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo, levando em consideração o que já foi abordado sob o ponto de vista analítico e reflexivo sobre o assunto, e trazendo à tona respostas aos questionamentos que conduziram a pesquisa.

Conforme citado, em momentos anteriores, tivemos como ponto central de nossa pesquisa compreender a participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais através da Ouvidoria do TCE-PI, e, desta forma, analisar suas contribuições em prol do fortalecimento da relação entre a sociedade civil e o Estado Democrático de Direito.

Essa caminhada foi permeada por questionamentos relacionados ao modo como a participação da sociedade civil organizada ou não dentro desse espaço se realizava, como se compunha a sociedade civil que da Ouvidoria fazia uso, qual seria a sua visão sobre o papel de fiscalizar e controlar as contas públicas municipais via Ouvidoria, quais as consequências de ordem política e social decorrentes dessa participação social via Ouvidoria, que ações realizadas pelo TCE-PI em prol do controle da gestão pública municipal consistiram fruto direto da participação da sociedade civil via Ouvidoria, e, por fim, quais avanços e retrocessos, limites e possibilidades ali estabelecidos no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado.

Partimos do pressuposto de que a Ouvidoria do TCE-PI, mesmo sendo um espaço

institucionalizado, ou seja, configurado e estruturado em moldes estabelecidos pela administração pública, possui aspectos positivos e negativos, avanços e retrocessos, limites e possibilidades que foram reconhecidos, quando da realização de nossa pesquisa, no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre a sociedade civil e o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Os avanços se relacionam à possibilidade real de uma aproximação entre Estado e sociedade civil, na medida em que esse espaço propõe viabilizar o controle social das contas públicas municipais, pelos cidadãos do município, permitindo-lhes conhecer a realidade do seu município e atuar, ainda que de forma indireta, na condução de sua gestão. O que se traduz em possibilidades reais de uma construção dialógica, porém não menos combativa de ambos no tocante a seus interesses.

Por sua vez, os retrocessos estariam relacionados à restrição da participação da sociedade civil ao ato de denunciar o fato às autoridades investigadoras e punitivas competentes, não aprofundando ou estreitando efetivamente sua relação com o Estado, no que diz respeito a uma relação combativa, porém mais dialógica e reflexiva. Ou seja, a contribuição da sociedade civil seria pela denúncia da irregularidade, cessando, na maioria dos casos, a partir daí sua participação. É o que passaremos a tratar a partir de agora.

5.2 Análises e impressões relacionadas à atuação da Ouvidoria do TCE-PI

Nossa pesquisa de campo se iniciou em outubro de 2016, quando visitas diárias ao órgão foram realizadas, com a finalidade de conhecer seu espaço físico, funcionamento, seus servidores, bem como realizar as entrevistas semiestruturadas com os participantes previamente determinados na pesquisa, quais sejam: os cidadãos que se dirigissem à Ouvidoria para realizarem denúncias acerca de possíveis irregularidades ocorridas em seus municípios; seus servidores; o Conselheiro Ouvidor e conselheiros do TCE-PI. É importante frisar que não foi possível a realização das entrevistas com O Conselheiro Ouvidor nem com os demais Conselheiros. Apesar da solicitação insistente feita por esta pesquisadora; eles justificaram, através de suas secretárias, ausência de tempo por outros compromissos mais urgentes.

As constantes idas ao órgão, bem como o acompanhamento do trabalho nesse espaço desenvolvido permitiram a essa pesquisadora apropriar-se de elementos cotidianos de sua funcionalidade, assim como conhecer o procedimento adotado por seus servidores no trato às pessoas que para lá se deslocavam, em busca de informações, com o fim de realizar alguma denúncia contra um gestor público municipal.

Nos foi disponibilizado um espaço dentro da Ouvidoria para acompanhar todo o andamento dos trabalhos lá realizados, além do acesso ao Sistema Interno do TCE-PI e da Ouvidoria. Acompanhamos a realização de denúncias tanto presenciais quanto através do atendimento via telefone e por *e-mail*. O contato e análise dessas informações e o acompanhamento dos trabalhos realizados na Ouvidoria nos permitiram compreender *como se realiza a participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais e qual sua efetiva contribuição para o fortalecimento da relação entre a sociedade civil organizada ou não e o Estado Democrático de Direito*.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas na sede da própria Ouvidoria e trouxeram como contribuição para a pesquisa a visão tanto da Instituição acerca do seu papel enquanto mecanismo utilizado pela sociedade para participar do controle das contas públicas quanto da sociedade civil acerca do seu papel no controle e fiscalização das contas públicas via Ouvidoria. Foram entrevistados os dois servidores da Ouvidoria do TCE-PI, cinco pessoas que realizaram denúncias no período em que acompanhávamos o trabalho do Órgão. Além das pessoas que denunciaram presencialmente, enviamos as mesmas perguntas que a estes foram direcionadas, para as pessoas que mais realizaram denúncias via e-mail. Utilizamos como mecanismo de envio dessas perguntas os endereços eletrônicos (e-mail) que eles fizeram uso para se comunicar com a Ouvidoria. Em um universo de doze pessoas que mais demandaram via e-mail, apenas três retornaram nosso contato, nos enviando as perguntas com suas respectivas respostas.

Tendo em vista que até o término dessa pesquisa não houve, por parte dos Conselheiros do TCE-PI, disponibilidade em suas agendas para participarem da pesquisa, mediante entrevistas, a participação dos servidores da Ouvidoria foi o viés Institucional que tivemos acesso, e com ele trabalhamos e dialogamos constantemente com o fim maior de compreender como e de que forma essa relação entre a Ouvidoria e a sociedade civil organizada ou não ocorria, quais os avanços e/ou retrocessos, limites e possibilidades se manifestavam neste espaço.

A identificação dos entrevistados a partir de agora em nossa Tese dar-se-á com a utilização do termo “demandante presencial 1, 2, 3, 4 e 5” para os entrevistados que realizaram denúncias presencialmente, e, “demandante via *e-mail* 1, 2 e 3” para as pessoas que responderam às perguntas enviadas por e-mail. A identificação dos servidores entrevistados ocorrerá através do termo: “Servidor 1 ou 2”.

A análise documental foi igualmente preponderante para a pesquisa, na medida em que

nos proporcionou catalogar as demandas⁴⁰ realizadas pela sociedade civil, distinguindo-as e classificando-as. Permitiu-nos também conhecer os mecanismos utilizados pela Ouvidoria do TCE-PI para divulgar seu trabalho e sua função, entre eles os “Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante”, os quais trataremos mais adiante. Além disso, nos foi possível conhecer o processo desde a denúncia realizada até a resposta fornecida pelo TCE-PI via Ouvidoria.

Um dos primeiros documentos analisados nesta pesquisa foi a Resolução nº 06, de 27 de fevereiro de 2014, emitida pelo TCE-PI, por elencar as competências da Ouvidoria (TCE-PI, 2014). Trata-se de um elemento normativo, criado com o fim de estabelecer suas funções, bem como seu *modus operandi*. Nesse sentido, seus incisos funcionam como parâmetros de atendimento à sociedade, processamento das informações recebidas, atuação do órgão em prol da rápida e eficaz resposta ao cidadão, esclarecimento das possíveis dúvidas emergentes, entre outras. Senão, vejamos:

Art. 1º [...]

I- Receber comunicações de irregularidades;

II- Formalizar, *ex officio*, denúncias de notícias de irregularidades que possuam material probatório;

III- Emitir notas de alertas aos setores de fiscalização, a fim de apontar possíveis ilegalidades a serem apuradas;

IV- Processar termo de encaminhamento de denúncia ao relator da prestação de contas;

V- Requerer medida liminar ao relator da prestação de contas, em demandas de urgência;

VI- Responder pedidos de informações de ações executadas por este Tribunal;

VII- Encaminhar sugestões, críticas e elogios aos setores demandados;

VIII- Promover a mediação de ações entre o jurisdicionado e os órgãos demandados;

IX- Requerer ao Relator ou à Presidência a expedição de ofícios aos demandados com pedido de informações no caso de providências necessárias à instrução de processo de denúncia;

X- Arquivar, mediante termo, demandas apuradas pelos setores técnicos como ausentes de irregularidades;

XI- Promover ações internas de aprimoramento, visando melhor desempenhos

⁴⁰ Em decorrência da necessidade de se compreender o processo de utilização da Ouvidoria do TCE-PI como mecanismo de participação da sociedade civil organizada ou não, fez-se necessária a utilização dos termos demanda, como sendo as espécies de atos realizados pelos cidadãos para fiscalizarem as contas públicas, entre elas a denúncia, a solicitação de informações, as reclamações, as sugestões etc. O termo demandante foi usado nessa pesquisa para qualificar todos aqueles que desse espaço fizeram uso com fins de exercer o controle das contas públicas municipais. Por fim, o termo demandado foi delegado à Ouvidoria, por ser este o espaço destinado a receber as diversas demandas dos cidadãos.

das atividades institucionais do Tribunal;

XII- Elaborar relatório mensal qualitativo das atividades da Ouvidoria;

XIII- Realizar atividades de Ouvidoria Itinerante;

XIV- Realizar as atividades da Rede de Ouvidorias do Estado do Piauí, conforme acordo de cooperação firmado entre os órgãos.⁴¹

Esta Resolução veio ao encontro da progressiva relevância que a Ouvidoria foi demonstrando a partir de sua criação em 2012, especialmente com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a qual, como vimos anteriormente, obrigava os órgãos públicos a viabilizarem informações, documentos, leis, decretos e algo mais que fosse solicitado pela sociedade para conhecer a atuação da administração pública. Sendo o TCE-PI um órgão de controle externo da administração pública estadual e municipal, caberia a este dar o exemplo no que tocava a viabilizar as informações solicitadas pela população.

De fato, a criação e implementação, física e estrutural, da Ouvidoria do TCE-PI estão intimamente ligadas a esse contexto de mudanças no âmbito da gestão pública, agora mais fiscalizada, ou passível de fiscalização, por conta da possibilidade de qualquer cidadão ter acesso aos documentos relacionados à gestão municipal e estadual.

A Resolução supramencionada traduz-se em regras internas de como a Ouvidoria deve proceder, quais aspectos deve observar em prol do amplo acesso do cidadão ao órgão, e de sua utilização desse espaço com o fim de exercer seu papel de fiscalizador e controlador das contas públicas. Nesse sentido, o tom dado, normativa e internamente, ao papel da Ouvidoria do TCE-PI pela própria Instituição, se volta para auxiliar o controle externo da gestão pública municipal e, especialmente, possibilitar a fiscalização por parte da sociedade.

Vejamos as falas dos servidores entrevistados:

O papel da Ouvidoria é auxiliar o jurisdicionado no quesito de acompanhar todas as irregularidades do denunciante. A Ouvidoria assim que foi instaurada aqui, ela trabalhou somente com “Fale Conosco”⁴² e não se utilizaria ainda de outros meios presenciais (Servidor 1).

É [...] a Ouvidoria nasceu de forma embrionária no ano de 2013 e aos poucos ela vai criando um alicerce mais forte, ela vai se integrando as demais diretorias, é [...] isso tem a ver com o aumento da necessidade de transparência pública, com reforço da Lei da Informação do acesso aos dados públicos, o que mostra a crescente demanda e curiosidade sobre a aplicação dos gastos públicos diante da população (Servidor 2).

⁴¹ Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/resolucao-no-062014-de-27-de-fevereiro-de-2014/>>.

⁴² O Fale Conosco consiste no primeiro mecanismo utilizado pela Ouvidoria, antes mesmo de sua estruturação física, para proporcionar aos cidadãos que pudessem efetivar denúncias contra os gestores públicos municipais, solicitar informações, reclamações e sugestões (TCE-PI, 214).

No relato do servidor 1 entrevistado, observa-se um trabalho inicial apenas com o “Fale Conosco”. É importante lembrar aqui que isso se deve ao fato de que apesar da criação da Ouvidoria ter ocorrido em 2012, somente no final de 2013 houve sua efetiva implementação com a estrutura de um espaço físico e de servidores destinados a esse trabalho específico. Assim, muitas demandas ocorreram nesse período de 2012, apenas por meio eletrônico, e eram direcionados internamente aos departamentos de fiscalização e auditoria do TCE-PI.

Ressalte-se que a utilização do “Fale Conosco”, mesmo após a criação física da Ouvidoria, continuou a existir, e junto ao e-mail da Ouvidoria são os dois mecanismos mais utilizados pelos cidadãos, para realizar suas demandas em prol do controle e fiscalização das contas públicas municipais. Enfatize-se que, apesar da constatação do uso predominante, por parte da população, desses dois mecanismos, só tivemos acesso a três demandantes que desse recurso fizeram uso. Sendo, pois, suas impressões as únicas analisadas em nossa pesquisa, com os dados quantitativos que comprovam a predominância de sua utilização em detrimento das denúncias presenciais, como veremos adiante.

O procedimento a ser observado quanto à utilização do “Fale Conosco” é simples, necessita apenas de que qualquer cidadão acesse a página eletrônica do TCE-PI,⁴³ e aperte na imagem que consta o nome Ouvidoria, ou busque no tópico INSTITUCIONAL ou ícone OUVIDORIA. Nesse link constam informações sobre a Ouvidoria, sua criação, função, telefone de contato.⁴⁴

Vejam, a seguir, as informações a serem preenchidas quando se acessa o *link* da Ouvidoria do TCE-PI (Figura 2):

⁴³ Disponível em: <www.tc.pi.gov.br>.

⁴⁴ Disponível em: <e-mail, ouvidoria@tce.pi.gov.br>. (86) 3215-3987).

Figura 2 - Sistema Fale Conosco da Ouvidoria

The image shows a web browser window displaying the 'Fale Conosco' system of the Ouvidoria do TCE-PI. The page title is 'Central do Cidadão'. At the top, there is a search bar with the text '0012345/2015' and buttons for 'Buscar' and 'Busca Avançada'. Below the search bar, there is a section titled 'Pautas e Julgamentos' with a table for 'Órgão Julgador' and 'Data'. To the right of the main form, there are two promotional banners: 'TRANSMISSÃO AO VIVO' and 'DIÁRIO OFICIAL'. The main form, titled 'Crie sua Solicitação', contains the following fields: 'Efetuar:' (a dropdown menu with 'Sugestão' selected), 'Nome:' (a text input field), 'E-mail:' (a text input field), 'Endereço:' (a series of input fields for 'Logradouro', 'Bairro', 'CEP', and 'Cidade', with a dropdown for 'Puí' selected), and 'Mensagem:' (a large text area with the placeholder 'Digite sua mensagem aqui'). The browser's address bar shows 'www.tce.pi.gov.br/institucional/ouvidoria/'. The Windows taskbar at the bottom shows the system time as 09:41 on 14/12/2016.

Fonte: Site do TCE-PI. Disponível em: <www.tc.pi.gov.br>.

Diante do envio da demanda pelo site do TCE-PI, no *link* destinado à Ouvidoria, seus funcionários recebem via Sistema Interno,⁴⁵ e, a depender de cada demanda, encaminham-na para os espaços internos competentes, e dão ciência ao demandante de qual encaminhamento foi dado.

Em se tratando de denúncia referente a um gestor municipal, em regra, a Ouvidoria orienta o demandante que anexe alguma prova material, caso haja, acerca do teor da denúncia, para que esta seja transformada em processo, e encaminhada ao Conselheiro Relator, responsável pela fiscalização do município em questão. Os Conselheiros do Tribunal de Contas respondem pelo acompanhamento de todos os processos que a cada um é distribuído, mediante as modalidades de sorteio e dependência,⁴⁶ conforme dispõe o artigo 308 do Regimento Interno do TCE-PI. No caso da modalidade sorteio, ocorre por intermédio de “processamento eletrônico, de forma aleatória e uniforme, obedecidos os princípios da alternatividade e da

⁴⁵ Este sistema é acessado apenas pelo Conselheiro Ouvidor e os servidores da Ouvidoria, e disponibiliza todas as demandas realizadas pelo *link* supramencionado.

⁴⁶ Em existindo um processo já em análise pelo Conselheiro do TCE-PI que diga respeito ao gestor público mencionado em nova denúncia, esta deverá ser distribuída ao mesmo conselheiro que já analisa denúncia anterior, por causa de sua conexão com ela, objetivando evitar julgamentos conflitantes, bem como a economia processual (THEODORO JÚNIOR, 2015).

publicidade, observada a devida compensação”.⁴⁷

Caso haja algum impedimento do Conselheiro, este será excluído da distribuição, mediante compensação.⁴⁸

Em se tratando de solicitação de informações, a depender do tipo de informação solicitada, ou o próprio funcionário da Ouvidoria orienta e informa ao demandante, ou encaminha à instância competente, para fornecer as informações solicitadas, de modo que nenhuma demanda fique sem resposta. Constatou-se que 95% das solicitações de informações são respondidas a contento, repassando aos demandantes as informações e/ou documentações solicitadas.

Conforme os servidores, o recurso *utilização do telefone da Ouvidoria*, por parte da sociedade, predominou nas solicitações de informações acerca do horário de funcionamento do espaço, endereço, que tipo de documento seria exigido para realizar uma denúncia, se o anonimato seria preservado etc. No tocante às denúncias realizadas por meio do telefone, a Ouvidoria solicita o máximo de informações possíveis sobre o caso, e, se houver fundamento na denúncia realizada, esta é transformada em processo e observa o trâmite interno de denúncias, qual seja: protocolo interno, distribuição ao Conselheiro relator, que emitirá os despachos necessários à apuração do caso e conclusão para julgamento.

Em regra, denúncias feitas via telefone acabavam tendo que ser realizadas presencialmente ou com o envio, ainda que pelos Correios, de documentos ou provas acerca da denúncia. Foi possível observar que o número desse tipo de denúncia era mínimo, não correspondia a 10% do total, e gradativamente foi diminuindo. Esse fato se justificou por conta de uma decisão interna do TCE-PI de exigir que, a partir de 2014, todas as denúncias deviam ser formalizadas de modo a disponibilizar informações básicas sobre o demandante, como, por exemplo, nome completo, CPF, endereço e telefone. O objetivo dessa decisão, conforme os servidores do Órgão, era de dar legitimidade à denúncia, bem como possibilitar à Ouvidoria contatar o demandante sempre que necessário, inclusive para repassar informações acerca do andamento do processo e de sua conclusão. Atualmente a utilização do telefone ocorre predominantemente para solicitar informações ou tirar dúvidas.

Quanto ao *procedimento a ser observado pelo demandante quando busca a Ouvidoria via e-mail*, existe um modelo de requerimento ou ficha a ser preenchida. Assim, com o uso da

⁴⁷ Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/regimento_interno_pdf.pdf>.

⁴⁸ A compensação consiste na distribuição de outros processos para o conselheiro que, por qualquer motivo, esteja fora da distribuição inicial, seja por impedimento, seja por ter recebido algum processo por dependência, de modo a equilibrar a quantidade de processos que cada Conselheiro deve receber para analisar e julgar. Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/regimento_interno_pdf.pdf>.

Internet, é possível realizar diversas demandas relacionadas ao controle e fiscalização das contas públicas. Nesse prévio preenchimento qualquer cidadão efetua sua demanda, identificando seu nome, mencionando o assunto e o teor da demanda, e, em seguida, enviando o requerimento. Ressalte-se que o anonimato é preservado, quando solicitado pelo demandante a partir do momento em que sua denúncia se transforma em processo, gerando investigação, auditoria, julgamento e possivelmente punição do gestor denunciado.

Vejamos a fala de um dos demandantes via e-mail sobre o assunto:

Quando entrei no site do TCE vi que havia um espaço que falava da Ouvidoria e informava o telefone e o e-mail para contato. Foi por aí que comecei. Primeiro enviei um e-mail fazendo uma pergunta, de como eu deveria proceder para denunciar o prefeito da minha cidade, então eles me responderam. Não demorou muito. Depois eu usei o mesmo espaço pra denunciar e depois de uma semana recebi a informação de que minha denúncia tinha sido encaminhada para averiguação. Eu gostei de ver que eles me responderam. E daí não parei mais. Sempre que vejo algo errado no meu município, denuncio (Demandante via e-mail 1).

Não foram demonstradas por parte do demandante via e-mail 1 dificuldades quanto à utilização do meio eletrônico para realizar suas demandas, sendo, pois, um aspecto positivo da sua existência e manutenção enquanto viabilizador das denúncias, solicitações de informações, reclamações e sugestões realizadas pela população.

Seu relato demonstra quão relevante é a existência de um espaço de denúncias, voltado para a população em geral, bem como do retorno que o órgão oferece quando do recebimento da denúncia. Foi possível observar que a satisfação por parte do demandante, quando do recebimento da resposta emitida pelo TCE-PI, traduziu-se em um estímulo à continuidade de sua ação cidadã de participar do controle das contas públicas municipais.

Percebeu-se também que o acesso por meio eletrônico à Ouvidoria demonstra a viabilidade do espaço enquanto mecanismo de participação social no controle das contas públicas, ainda que não haja a presença física do participante no órgão. Essa situação permite compreender que a tecnologia e o acesso à Internet constituem importantes aliados do cidadão na fiscalização da gestão pública, ao tempo em que, para aqueles que não dispõem destes recursos, inviabiliza ampla utilização do órgão, especialmente para os moradores dos municípios mais distantes da capital, onde se localiza a Ouvidoria do TCE-PI. Assim, a participação nesse sentido acaba sendo limitada àqueles que detêm algum recurso financeiro. Contudo, mesmo diante desse obstáculo, ficou evidente em nossa pesquisa que a demanda via e-mail foi predominante.

Vejamos a fala do demandante via e-mail 2:

Eu particularmente prefiro contatar a Ouvidoria através do e-mail. Pois me poupa o deslocamento até a Capital, e se pedirem algum documento, envio pelos correios, ou escaneio e mando por e-mail mesmo. Acho que isso facilita nossa vida e faz com que qualquer cidadão possa denunciar os atos errados do prefeito.

Além disso, foi possível verificar que algumas denúncias não foram recebidas, por faltarem os requisitos básicos, tais como uma clara notícia do fato e uma mínima comprovação. Isso é informado ao demandante, ao tempo em que ele é orientado a oferecer um lastro probatório considerado pela Ouvidoria como necessário à aceitação de sua denúncia.

Vejamos a fala do demandante via e-mail 1:

Já ocorreu de eu entrar em contato com a Ouvidoria para me informar de como eu poderia ter acesso à prestação de contas do meu município, já que aqui na prefeitura eles não me deram. Eles me informaram o local no próprio TCE que eu podia pegar. Eu fui atrás e pude ver que realmente o prefeito estava enganando todo mundo. Daí eu parti pra denúncia, onde eu mandei fotos de uma obra que o prefeito dizia ter feito e que nunca saiu do papel.

O desconhecimento acerca do funcionamento da gestão pública municipal, da máquina administrativa bem como dos procedimentos envolvidos se coloca como um empecilho ao acompanhamento que a sociedade pode realizar na administração local, porém não impede que o controle social ocorra e que possa gradativamente aumentar. De fato, ainda existe certa dificuldade no acesso a documentos relacionados à gestão pública municipal, e do entendimento de como determinado recurso deve e pode ser utilizado pelo gestor público. No entanto, esse entrave, ainda que presente, não deve ser por demais relevado, haja vista a obrigatoriedade da publicização das informações relacionadas à utilização das verbas públicas por parte dos gestores ou de órgãos.

Percebe-se que a busca por serviços públicos nos municípios, a ausência de sua prestação com qualidade, e até mesmo a inexistência total do serviço impulsionam o cidadão a buscar informações junto à Ouvidoria, fazer reclamações, e, em número significativo, denunciar os gestores públicos. Esse fato demonstra que a cobrança por parte da sociedade, ainda que individualmente, através das denúncias realizadas via Ouvidoria, se traduz em reivindicações por uma gestão pública mais responsável, pautada na observância da lei e na distribuição adequada dos recursos públicos através de obras e serviços.

Vejamos ainda a fala de dois demandantes via *e-mail* acerca dos *motivos de suas demandas*:

Falta de merenda escolar, falta de medicamentos, materiais hospitalares, funcionário público trabalhando bêbado, a irmã do prefeito não tem portaria

de lotação como professora, não dá aula, e manda e desmanda na secretaria de educação; A, irmão do vereador B, é professor concursado, não dá aula, não tem nenhuma portaria e simplesmente manda e desmanda na Secretaria de Educação, e muitas outras irregularidades, verdadeiros absurdos (demandante via e-mail 1).

São vários tipos de denúncias: nepotismo, motorista dirigindo veículo da saúde sem ter a carteira de habilitação, Funcionários na área da saúde que não trabalham como C e D que simplesmente não trabalham, são concursados como auxiliar de enfermagem e o outro agente comunitário de saúde, eles simplesmente não trabalham, recebem e pronto (demandante via e-mail 2).

Eu passei a observar que no meu município muitos serviços básicos eram de péssima qualidade, como o posto de saúde, que nunca tem médico e que uma enfermeira fica atendendo as pessoas como se fosse. Na escola onde meu sobrinho estuda a merenda escolar era todo dia suco de pacote com biscoito água e sal. Enquanto isso, um dono de supermercado que fornece os produtos da merenda escolar só ficando rico. Passei a investigar e descobri que ele emitia nota de produtos que não fornecia. Ai eu denunciei (demandante via e-mail 3).

Do exposto, pode-se dizer que a denúncia, ainda que individual, prima por interesses de ordem coletiva, demonstra uma roupagem diferenciada da esperada quando se discute participação, que seria aquela proveniente de grupos organizados, movimentos sociais com objetivos e reivindicações coletivas. No entanto, não retira seu valor, uma vez que demonstra uma responsabilidade pelo todo, pelos interesses de ordem coletiva, indo além de seus interesses individuais.

Constatamos que todos os e-mails recebidos pela Ouvidoria são encaminhados, em regra, ao Conselheiro Relator, que realiza os devidos encaminhamentos com finalidade de apuração e investigação da denúncia, através dos setores de fiscalização, auditoria e controle do TCE-PI, os quais realizam vistorias nos municípios para constatar as denúncias realizadas. É possível que, de forma cautelar, ou seja, antecipadamente ao fim do processo, o Conselheiro Relator determine a suspensão do ato praticado pelo gestor municipal e denunciado via Ouvidoria, quando restar comprovado o iminente prejuízo de sua continuidade.

Em se tratando de denúncias relacionadas a irregularidades no procedimento licitatório, pudemos observar que 60% dos atos são suspensos por medidas cautelares, tendo em vista o prejuízo iminente de sua continuidade. Os demais processos seguem, em sua maioria, sem o uso dessa medida cautelar, justificado pela ausência de perigo que justificasse a citada suspensão.

Ao fim das devidas apurações é dada ao gestor a oportunidade de se manifestar sobre a denúncia e também sobre as constatações apresentadas pelos supramencionados setores internos do TCE-PI. Após a conclusão do processo, cabe ao Conselheiro Relator emitir seu

parecer condenando o gestor ao pagamento de multas, em se comprovando as irregularidades denunciadas, e/ou determinando o apensamento do processo ao julgamento anual das contas do município. Esse julgamento é realizado pelo pleno do Colegiado do TCE-PI, ou seja, com a presença de todos os Conselheiros, e, existindo a condenação das contas anuais do gestor denunciado, esta culminará com consequências de ordem criminal, administrativa e eleitoral.

Assim, o gestor poderá ser condenado criminalmente por uso indevido de verbas públicas. Em âmbito eleitoral poderá ser condenado à perda do cargo e/ou inelegibilidade futura, além do ressarcimento ao erário público dos valores indevidamente desviados ou mal utilizados. Sem a comprovação da denúncia realizada após todo o trâmite processual devido, o Conselheiro Relator determina o arquivamento da denúncia por improcedência.

Vejamos a fala dos funcionários da Ouvidoria acerca dos trâmites a serem observados dentro desta, a partir da denúncia recebida:

A denúncia recebida tanto como presencial, como pelo Web e-mail, ou Fale Conosco é protocolada na diretoria processual, que é o protocolo, e logo encaminhado pra o relator (Servidor 1).

É, nós catalogamos as denúncias, nós fazemos um fio da denúncia, porque muitas denúncias são denúncias evasivas que não tem [...] não se sustenta, então nessas denúncias a gente arquiva essa denúncia, porque ela não tem uma procedência. Já as denúncias que passam por essa fase, elas são remetidas ao relator. Cabe ao relator, no seu juízo de valor, é[...] passar para as diretorias essas denúncias, diretorias de fiscalização, tanto a diretoria de fiscalização Estadual – a DFAE,⁴⁹ como a diretoria de fiscalização municipal, concomitante ao Ministério Público pra que se promova a apuração dessas denúncias. Tendo cabimento essas denúncias, ele pode tecer duas situações, ele pode apensar junto à sua prestação de contas ou pode agir numa cautelar, de imediato sustar aquele ato em benefício do erário e sem prejuízo da ação do Ministério Público. Então, o trâmite é esse, né, um trâmite demorado (ou) um trâmite rápido, tá? Tem uma certa celeridade, basta haver as decisões. O tempo da denúncia e as decisões, o que configura um grau de confiança muito grande pro Tribunal de Contas no Estado, como um todo (Servidor 2).

Diante da compreensão de como se processa a denúncia e qual o trâmite a ser observado para que o TCE-PI, através dos seus conselheiros, possa emitir uma decisão, seja liminarmente, seja de forma definitiva, pudemos constatar que o tempo decorrido entre o início do processo e o seu término é de, no mínimo, dois anos para decisões definitivas; o que de pronto gera insatisfação por parte daqueles cidadãos que realizaram a denúncia, mas permanecem por um tempo considerável sem uma resposta definitiva por parte do órgão responsável pelo exercício

⁴⁹ Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual. Trata-se de um órgão responsável pelo acompanhamento e controle dos atos da gestão pública, por meio das auditorias e inspeções realizadas nos órgãos públicos cujos relatórios fundamentam as análises e julgamentos das prestações de contas (TCE-PI, 2016).

do controle externo.

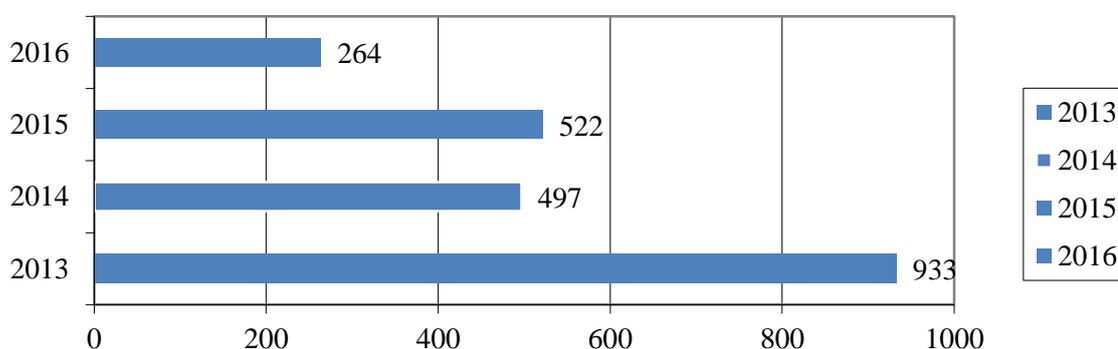
Ao obter acesso ao Sistema Interno da Ouvidoria, o qual disponibiliza todas as demandas realizadas via Internet, constatamos que apesar de o mesmo registrar o número de demandas realizadas via *e-mail* e “Fale Conosco”, bem como via presencial, não havia no sistema a quantificação por tipos de demandas ocorridas no Órgão.

Essa ausência de quantificação e tipificação das demandas, por parte da Ouvidoria do TCE-PI, prejudica sua autoavaliação no que tange a seus serviços essenciais; o que se coloca como entrave a uma compreensão mais ampla do seu papel junto à sociedade civil no que diz respeito à sua participação via Ouvidoria no controle e fiscalização das contas públicas municipais.

Foram disponibilizados pelo Órgão alguns relatórios trimestrais das demandas recebidas via *e-mail* da Ouvidoria. No entanto, esses relatórios estavam incompletos, não correspondendo a todo o período de funcionamento da Ouvidoria, de 2012 até 2016; fato que nos impulsionou a analisar os números disponíveis no SIO e por meio deles realizar a análise necessária do quantitativo e dos tipos de demandas ocorridos.

Constatou-se, acerca da participação da sociedade civil organizada ou não, que esta se manifesta, nesse órgão, predominantemente via “Fale Conosco” e *e-mail*. Ou seja, as demandas são realizadas pelo *site* da Ouvidoria do TCE-PI ou enviadas ao *e-mail* oficial, correspondendo a mais de 70% do número total de acessos à Ouvidoria. Vejamos o Gráfico 1 que apresenta o número de demandas por ano.

Gráfico 1 - Número de demandas realizadas através do “Fale Conosco” e e-mail da Ouvidoria do TCE-PI



Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Acerca das demandas realizadas utilizando os meios eletrônicos, percebe-se através do Gráfico 1, que o número destas caiu significativamente se analisarmos o ano de início dos trabalhos da Ouvidoria do TCE-PI, em 2013, que foram 933 demandas, e o ano de 2016 onde

ocorreram 264 demandas.

Os dados apontam que, no momento inicial da criação da Ouvidoria e sua implementação, houve uma procura relevante por parte da sociedade civil; segundo a própria Ouvidoria, ocorreu pela ampla divulgação do espaço recém-criado, além de um constante estímulo por parte do próprio TCE-PI para que o controle e fiscalização das contas públicas municipais de fato acontecesse, com a realização dos “Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante”, o que abordaremos mais adiante.

No entanto, a queda que se sucedeu nos anos seguintes a 2013 vai de encontro à justificativa institucional dada pelo Órgão, sendo, pois, necessária uma reflexão mais ampla acerca dos dados quantitativos apresentados, que demonstram queda no número de denúncias, *pari passu* com as impressões manifestadas pelos demandantes presenciais e via e-mail, muitas delas negativas, acerca da evolução dos serviços prestados pela Ouvidoria e a resposta às demandas dada pelo TCE-PI, por meio de seus julgamentos.

Vejamos a fala de dois demandantes via *e-mail*, sobre o tempo decorrido entre sua denúncia e a resposta em definitivo do TCE-PI:

Muitas das denúncias que fiz não deram em nada, ou porque eles até investigaram, mas o TCE-PI apensou à denúncia nas contas do município e quando elas foram julgadas o prefeito já era outro e ficou apenas uma advertência. Advertência pra ex prefeito não dá em nada. A Ouvidoria até fez o encaminhamento adequado, mas pra mim a resposta tinha que vir mais rápido. Isso me faz pensar se realmente vale a pena denunciar (demandante via *e-mail*1).

Eu denunciei o prefeito sobre irregularidades na prestação de contas do município. Ele estava comprovando a compra de merenda escolar com notas fiscais frias, emitidas pelo dono do supermercado que ganhou a licitação para fornecer os produtos da merenda escolar. Isso foi em 2014, estamos em 2016, e a minha denúncia, mesmo com provas está apensada nas contas do prefeito, do ano de 2014 ainda para ser julgado. O pior de tudo é que ele foi reeleito (demandante via e-mail 3).

A fala de ambos os demandantes via e-mail demonstra que a resposta tardia dada pelo TCE-PI, quando do julgamento das denúncias, gerou, por consequência, uma insatisfação que desestimula a continuidade de sua participação no controle das contas públicas municipais, podendo ser esta uma das razões principais da queda relevante e gradativa do número de demandas nos anos que se sucederam à criação da Ouvidoria. À medida que as respostas tardam a ocorrer, tanto os demandantes habituais quanto possíveis novos demandantes passam a não apresentar maior interesse em atuar no controle social da gestão pública municipal. O binômio – controle social e resposta estatal célere para as demandas – se faz necessário para manter

legítima e viável a utilização da Ouvidoria enquanto mecanismo de controle social.

Além disso, a fala do demandante 3 denota que a emissão de uma resposta célere acerca do fato denunciado repercutiu em sua continuidade enquanto gestor do município, uma vez que a este foi permitido participar do processo eleitoral, ainda que pendentes denúncias sobre sua gestão. Uma relação democrática entre sociedade civil e Estado exige desses demandantes ativa participação não apenas no processo de fiscalização e controle da gestão, mas também no caso do Estado, na implementação de mecanismos eficazes de punição dos constatados maus gestores. A ação da sociedade civil necessita em contrapartida da reação de o Estado em dar respostas que gerem efeitos na gestão fiscalizada, cessando a ilicitude do ato praticado pelo gestor municipal e punindo-o pelas práticas ilícitas.

Sobre a utilização da forma presencial para a realização de denúncias, verificamos um número bem menos expressivo que os apresentados pelo “Fale Conosco” e *e-mail*. Contudo, os dados apontam para um aumento gradativo das denúncias presenciais desde a criação da Ouvidoria do TCE-PI até 2016 (Tabela 1). Vejamos:

Tabela 1 - Número de demandas realizadas presencialmente via Ouvidoria do TCE-PI

2013	2014	2015	2016	Total
17	55	100	66	238

Fonte: Pesquisa da Autora.

Os números demonstram um aumento crescente entre 2013 e 2015, apresentando diminuição relevante no ano de 2016. Percebemos que houve uma ligação entre o aumento gradativo, verificado até 2015, e a ampla divulgação da Ouvidoria, através dos meios de comunicação, bem como da realização dos Seminários de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, que abordaremos mais adiante. Esses dois aspectos estimularam a ida presencial até o órgão, bem como a realização de denúncias.

O contexto político e econômico nacional também deve ser considerado nesta análise, tendo em vista repercutirem no cenário local estudado. Assim, ter o Brasil, especialmente, a partir da década de 1980, a participação da sociedade civil como elemento relevante na configuração da relação entre Estado e sociedade, impulsionou os Estados da Federação a terem, em seu contexto local, o exercício dessa participação, seja através de mobilizações por meio de grupos organizados ou por intermédio da participação individual dos cidadãos nos espaços de deliberação, fiscalização e controle da gestão pública, fato esse evidenciado também no Estado do Piauí.

Contudo, fez-se necessário conjecturar sobre o porquê de significativa diminuição das denúncias no ano de 2016. Tratou-se de ano no qual se realizaram eleições municipais para vereadores e prefeitos, e os processos licitatórios ficaram suspensos por seis meses, entre junho e dezembro. Esse contexto, segundo os servidores da Ouvidoria, acaba por interferir no número de demandas realizadas presencialmente, uma vez que estas se dão em grande parte por representantes de empresas que buscam suspender processos licitatórios ilegais, o que cessa quando do período eleitoral. Vejamos a fala do servidor sobre o assunto:

[...] bastou, é [...] acabar o pleito eleitoral e já começam as denúncias diminuírem e voltarem aquelas denúncias antigas, realmente, de licitação, de atraso de pagamento, acumulação de cargos, diferente das denúncias que foram feitas no período eleitoral (Servidor 2).

Seria possível também conjecturar quanto à demora na conclusão dos processos iniciados nos anos anteriores; estes, por não resultarem em célere controle externo por parte do TCE-PI, desestimulam a continuidade da participação dos cidadãos.

Vejamos a fala de um demandante presencial entrevistado:

A desvantagem é que o Tribunal hoje ele é impotente pra agir diante dessas prefeituras. Porque você, aqui você faz uma coisa, a *justiça vem e muda*, né, manda aqui dentro. Então, a gente sempre tem facilidade de vir, ter acesso, quanto às respostas e a solução, realmente aí é difícil, a *morosidade é grande*. Tá entendendo? *A gente sente que o Tribunal não tem muito o que fazer*, tá entendendo? Isso a gente [...] eu mesmo me queixo muito porque é uma angústia, *quatro anos e nenhuma providência em termos da gestão a ser tomada* (grifos da pesquisadora) (demandante via presencial 3).

Em nossa pesquisa, quando da análise dos documentos disponibilizados pelo TCE-PI, constatamos a presença de muitas decisões judiciais, no sentido de suspender os efeitos das decisões do órgão, principalmente os relacionados ao bloqueio das verbas municipais. Essas medidas alegavam a necessidade de movimentação das verbas públicas para dar continuidade à prestação de serviços essenciais ao município. No entanto, a interferência judicial nesses casos permitiu que o gestor permanecesse tendo acesso às verbas públicas, utilizando-as indevidamente.

Mais uma vez a questão da morosidade, na emissão por parte do TCE-PI, de uma decisão definitiva é evidenciada, e respaldada pelos números que comprovam acentuada queda nas denúncias realizadas, seja através dos mecanismos eletrônicos, “Fale Conosco” e *e-mail*, seja por meio das efetivadas presencialmente. Ressalte-se que esse é um aspecto negativo que se coloca, e se traduz em um real obstáculo à atuação da Ouvidoria enquanto mecanismo efetivo

de participação social, no controle das contas públicas municipais, se levarmos em consideração o objetivo das denúncias, que seria ver-se cessar a irregularidade, sanado o vício cometido, e punido o gestor que malversou as verbas públicas. O controle social não consiste apenas no ato de denunciar, mas se perfaz em sua plenitude quando da responsabilização do gestor público improbo (O'DONNELL, 1988), o que diante dos depoimentos e dos números analisados não se perfaz em sua plenitude no órgão em estudo.

Além disso, percebemos, em nossa pesquisa, que há, ainda que não claramente, certa convergência entre a forma como ocorre a participação social no controle das contas públicas municipais e os preceitos neoliberais, na medida em que o processo de participação da sociedade civil, organizada ou não, dentro da Ouvidoria do TCE-PI, é voltado em sua maioria para o ato de denunciar as irregularidades cometidas pelos gestores de forma. Ou seja, a sociedade civil deve funcionar como guardião da boa governança sem interferir diretamente no processo decisório da gestão. Constatamos que *accountability societal*, que ocorre na Ouvidoria do TCE-PI, volta-se claramente para garantir a participação dos cidadãos na fiscalização dos atos de gestão, sendo, pois, relevante quanto a esse aspecto.

Contudo, acreditamos que quanto maior a presença da sociedade civil na condução da gestão pública, dialogando com o Estado, sobre os interesses das reivindicações que partem dos grupos componentes desta sociedade, maior a apropriação do papel desta sociedade tanto no cenário político do País, quanto nos mecanismos existentes para efetivar sua participação nesse processo, tornando sua relação com o Estado, de fato, mais democrática.

Entendemos que a atuação da sociedade civil na fiscalização e controle da gestão pública municipal, via Ouvidoria do TCE-PI, contribui para o processo de fortalecimento de sua relação com o Estado; mas cremos que a participação desta sociedade no controle das contas, aliada a outras formas de participação social na gestão pública, como a deliberação e consulta acerca da condução da gestão pública, traz ainda mais benefícios. Restringir a participação da sociedade civil apenas ao aspecto fiscalizatório e de denúncia das irregularidades, além de não agregar maior valor a relação entre a sociedade civil e o Estado, acaba por aproximá-la daquela esperada e desejada pelos preceitos neoliberais, qual seja, a de tornar a sociedade parceira e solidária, agindo individual e especificamente em prol da gestão eficiente, não ultrapassando esse momento, e ficando, pois, aquém de uma participação cidadã, na qual os interesses da coletividade se sobressaem e representam a própria relação plural e dialógica entre Estado e sociedade civil.

Seguimos, desta forma, a analisar a atuação da Ouvidoria do TCE-PI, e, de posse da apresentação geral de suas funções, divulgadas pelo próprio órgão, sentimos a necessidade de

discorrer, sobre cada um dos tipos de demandas possivelmente realizadas pela sociedade civil, organizada ou não, neste espaço, tomando por base nossa pesquisa de campo e a conceituação dada por Lyra (2004), com o objetivo de compreender qual o nível de relevância de cada uma nesse processo de controle social da gestão pública municipal. Além de sua compreensão em nível conceitual, apresentamos também os números relacionados a cada tipo de demanda realizada via Ouvidoria, e que foram catalogadas em nossa pesquisa de campo, com a finalidade de tornar clara a relevância de cada um no contexto de controle e fiscalização das contas públicas municipais.

As demandas foram assim classificadas em nossa pesquisa: denúncias, solicitações de informações, reclamações, sugestões e elogios.

a) As denúncias

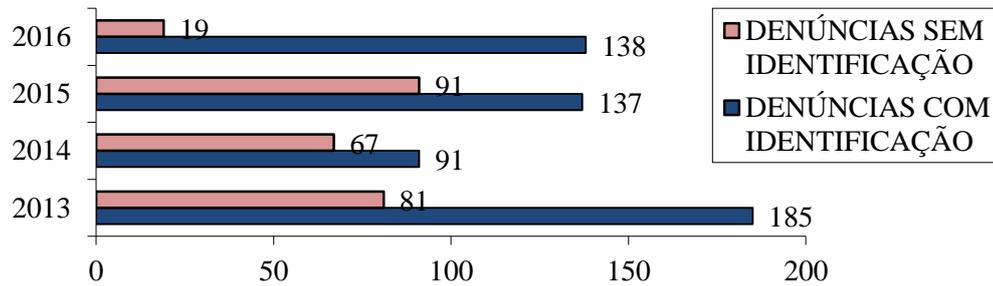
São atos realizados pela sociedade civil, seja ela *organizada* (associações de moradores, sindicatos, partidos políticos, ONGs etc.) ou *não organizada* (qualquer cidadão), no sentido de dar ciência ao TCE-PI das possíveis irregularidades e/ou ilegalidades na gestão pública municipal, como, por exemplo, desvio de verba pública, superfaturamento de obras, irregularidades em procedimentos licitatórios (LYRA, 2004).

Como dito anteriormente, as denúncias podem ser realizadas tanto por via eletrônica, através do “Fale Conosco” e *e-mail*, quanto de modo presencial, quando o demandante comparece à sede da Ouvidoria do TCE-PI e lá realiza sua denúncia, apresenta as provas materiais devidas, e disponibiliza informações pessoais a seu respeito. Nestas situações, o denunciante pode optar por se identificar ou não se identificar. Ou seja, pode realizar sua denúncia solicitando que seu nome possa ser conhecido por qualquer interessado, ou que siga o processo no anonimato.

Verificou-se que, no tocante à *identificação do demandante*, existe a obrigatoriedade de que esta ocorra perante o Órgão, e que deve ser mantida em sigilo, caso a denúncia seja transformada em processo, e obedeça a todo o procedimento anteriormente mencionado. Assim, a identificação interna do cidadão que denuncia possibilita futuros contatos para solicitar mais informações acerca da denúncia, comunicar o andamento dos atos processuais investigativos e apuratórios realizados; por fim, dar conhecimento de sua conclusão e da decisão tomada pelo Conselheiro Relator.

Desta forma, elaboramos um gráfico no qual constam as informações *acerca do número de denúncias realizadas com identificação e sem identificação por ano via Ouvidoria do TCE-PI*, utilizando o “Fale Conosco” ou e-mail. Vejamos (Gráfico 2):

Gráfico 2 - Número de denúncias realizadas por ano na Ouvidoria do TCE-PI via “Fale Conosco ou e-mail, com identificação e sem identificação

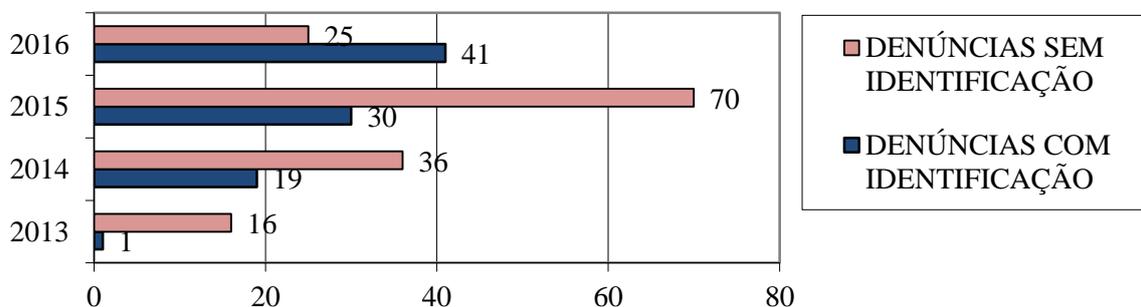


Fonte: Pesquisa direta da Autora.

O Gráfico 2 demonstra que, no período analisado, as demandas, via *e-mail* e “Fale Conosco”, com identificação, superaram as sem identificação. O fato se justifica por serem estas demandas que, em regra, geram providências internas do TCE-PI, mas em sua maioria são solucionadas sem que se transformem em processos, sujeitos a julgamento e punições diretas aos gestores. Incorrem em notificações no sentido de orientar o gestor a adequar-se ao que a lei exige, ou de prestar as informações solicitadas pelos demandantes, ou corrigirem possíveis falhas de comunicação que geraram reclamações quanto à prestação do serviço ou o atendimento ao público, não culminando, no geral, em processos que ocasionaram punições mais severas aos gestores.

No que diz respeito às denúncias realizadas presencialmente, entre os anos de 2013 e 2015, predominou a não identificação, ou seja, o anonimato, com uma mudança de comportamento quanto à identificação no ano de 2016. Vejamos (Gráfico 3):

Gráfico 3 - Número de denúncias com identificação e sem identificação realizadas presencialmente por ano na Ouvidoria



Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Esse anonimato nos três primeiros anos da pesquisa se justifica pela preocupação que os denunciadores presenciais demonstravam em sofrer algum tipo de perseguição por parte do gestor denunciado ou retaliação em âmbito local. Trata-se de denúncias que geram processos

físicos, a serem analisados pelo Conselheiro Relator, bem como pelo Plenário da Câmara,⁵⁰ submetidos a diversos procedimentos investigativos, bem como auditorias e inspeções.

Ocorre que o processo eleitoral de 2016 apresentou mudanças quanto ao *modus operandi* dos demandantes. Tanto no que diz respeito ao número de demandas realizadas, que diminuiu significativamente, quanto em relação à sua identificação. Vejamos a fala do servidor nesse sentido: “[...] nós recebemos muitas denúncias de comissão de vereadores, sindicatos, partidos políticos, denunciando pactos ilegais por certos agentes públicos, justamente pelo período eleitoral [...] (Servidor 2)”.

Por se tratar de denúncias realizadas, em sua maioria, conforme declarado pelo servidor entrevistado, por vereadores, membros de partidos políticos e sindicatos, teriam estes sujeitos interesse em sua identificação quando da formalização do processo, no sentido de tornar ciente tanto o órgão quanto o próprio município fiscalizado, da atuação do denunciante em favor da boa gestão pública e contra as ilegalidades denunciadas.

Outro fato que se evidencia quando da análise dos números dispostos no Gráfico 3 é que, apesar de predominarem, entre os anos de 2013 e 2015, as denúncias sem identificação, há um crescente relevante, se acompanharmos os números no mesmo período, das denúncias com identificação. Pode-se inferir que, da criação da Ouvidoria do TCE-PI e os anos que se sucederam até 2015, a participação da sociedade civil fortaleceu-se no quesito fazer-se presente e declaradamente controladora da gestão pública municipal.

Acreditamos tratar-se de certo progresso no tocante à conscientização dos cidadãos quanto a seu papel de ativo participante do controle dos atos de gestão pública e de credibilidade nas instituições democráticas brasileiras, acerca da punibilidade dos atos de coação e perseguição, possivelmente praticados pelos gestores públicos municipais investigados.

Vejamos o número de denúncias realizadas com identificação e sem identificação, via “Fale Conosco” e e-mail e presencial, por ano, no período analisado (Tabela 2):

Tabela 2 - Número total de denúncias (com identificação e sem identificação) realizadas, via “Fale Conosco” e e-mail e presencial, por ano

Demandas	2013	2014	2015	2016
Via “Fale Conosco” e e-mail	266	158	228	157
Presenciais	17	55	100	66
Total	283	213	328	223

Fonte: Pesquisa da Autora.

⁵⁰ O Plenário da Câmara do TCE-PI é composto pelos sete conselheiros. Sua função é analisar e julgar a aprovação ou não das contas públicas municipais e estaduais, com base nos documentos anexados no processo, bem como as auditorias e laudos emitidos pelas diretorias de fiscalização do órgão (TCE-PI, 2017).

A totalidade dos números apresentados, considerando-se as denúncias com identificação e sem identificação, com a utilização dos meios eletrônicos (“Fale Conosco” e e-mail) e da modalidade presencial, aponta positivamente para a criação da Ouvidoria enquanto mecanismo de participação da sociedade civil no controle da gestão pública municipal, por demonstrarem sua ampla utilização, especialmente através dos meios eletrônicos sem, no entanto, desconsiderar a utilização crescente da modalidade presencial.

Os números analisados nos permitiram compreender como a participação ocorreu dentro período da pesquisa, e nos fez perceber que a presença da sociedade civil, organizada ou não, representa um dos aspectos da *accountability societal*, apontado por O’Donnel (1998), que seria o de seus representantes sofrerem controle de seus representados para além das eleições. Trata-se de uma participação que ultrapassa os limites da representação vertical, e posiciona a sociedade em uma relação horizontal de fiscalização da gestão pública que perdura por todo o período da condução administrativa. O aspecto positivo desse tipo de controle se apresenta na medida em que permite aos cidadãos, de modo geral, atuarem politicamente nos espaços públicos, reivindicando uma gestão condizente não apenas com as normas orçamentárias, mas também que faça uso das políticas públicas essenciais à população.

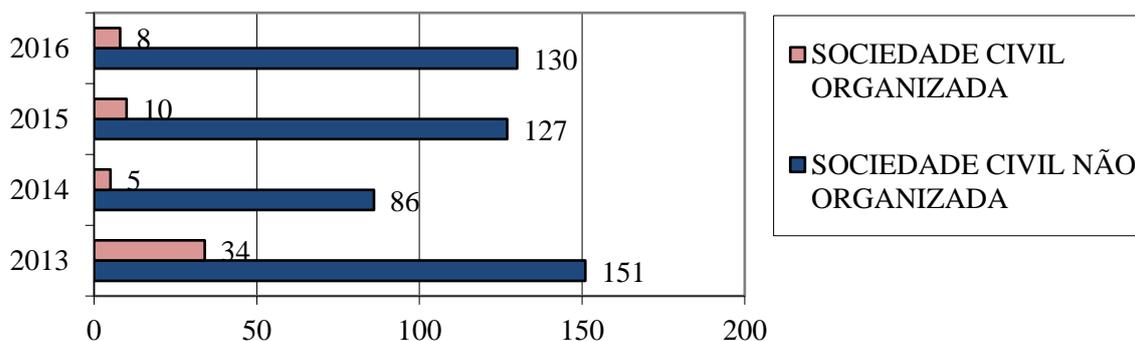
No entanto, a oscilação constatada na modalidade eletrônica, nos anos de 2014 e 2016, bem como na modalidade presencial, no ano de 2016, vai de encontro à justificativa dada pelo TCE-PI de ações realizadas pelo órgão, no sentido de divulgar o trabalho da Ouvidoria e o papel do cidadão no controle e fiscalização das contas públicas municipais. A ocorrência de ampla divulgação da Ouvidoria do TCE-PI, desde a sua criação, não abarca todas as possibilidades de se compreender o processo de utilização deste espaço pela sociedade civil. O processo eleitoral municipal ocorrido no ano de 2016, mencionado anteriormente, assim como aspectos relacionados à demora na resposta dada pelo TCE-PI são elementos a serem também considerados nessa percepção.

O que de fato podemos concluir dos números encontrados é que existe relevante demanda por parte da sociedade civil em torno da gestão dos recursos públicos municipais, o que exige do Estado uma postura mais eficiente quanto ao julgamento dos processos por parte do TCE-PI e da aplicação das devidas punições a cada caso. Por meio de seu órgão de controle externo, cabe ao TCE-PI, emitir decisões em tempo hábil, a fim de proporcionar aos que denunciam uma resposta condizente com o que fora investigado e provado.

No que diz respeito à *composição da sociedade civil que denunciou via Ouvidoria, presencialmente, através do “Fale Conosco” e e-mail*, foi possível constatar mediante os dados quantificados que em sua grande maioria são membros da sociedade civil não organizada, ou

seja, pessoas que não participam de nenhum movimento organizado, mas que sentiram a necessidade de fiscalizar as contas públicas de seu município. Vejamos o gráfico 4, a seguir, com os números:

Gráfico 4 - Número de denúncias realizadas por membros da sociedade civil organizada e não organizada, via “Fale Conosco e e-mail”, por ano



Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Os números vão ao encontro do contexto de participação individual em prol de um dever cívico de fiscalizar a gestão municipal, ou de interesses econômicos particulares de defender a participação de suas empresas nas licitações públicas, amplamente estimuladas pelo TCE-PI e pela própria Ouvidoria, tanto em sua fala quanto nas ações por eles implementadas, como demonstraremos adiante.

Ao ouvir os servidores da Ouvidoria do TCE-PI acerca da composição dos denunciante, bem como o teor das denúncias, percebemos que a proximidade com o período eleitoral é um fator que estimula a participação de membros da sociedade civil organizada em prol de um controle da gestão pública no que diz respeito ao uso indevido das verbas públicas. Após a passagem desse período, conforme os servidores, as denúncias se voltam às relacionadas a irregularidades em procedimentos licitatórios, atraso nos salários dos servidores municipais etc. Vejamos:

Geralmente são: representantes de empresas denunciando irregularidades de licitações; outros denunciando atrasos de salários de servidores pedindo a Cautelar para bloqueio nas contas; e também as licitações. Com relação aos presenciais, eles mais denunciam aqui são irregularidades em licitações. Isso é o mais comum aqui. E os anônimos, muitos são representantes de empresas, também, omitem os dados pessoais com medo de retaliação e até, às vezes, perda de competitividade nas próximas licitações (Servidor 1).

[...] dentro dos períodos que não são coincidentes com eleições, as pessoas que mais denunciam são fornecedores e os próprios servidores e alguns comerciantes que têm as coisas atrasadas. Já, quando nos períodos eleitorais, nós vimos uma forte crescente participação de vereadores, de sindicatos, de demandas de agentes políticos, participando do processo (Servidor 2).

Constatou-se, também, que predominou em relação às denúncias realizadas presencialmente via Ouvidoria do TCE-PI, em todo o período pesquisado, os membros da sociedade civil não organizada, assim como nas denúncias realizadas via “Fale Conosco” e e-mail. Ou seja, pessoas que, individualmente, se sentiram lesadas, ou que não satisfeitas com a condução da gestão pública do seu município decidiram denunciar. Ressalte-se que, em regra, essas denúncias dizem respeito a interesses que são coletivos, ainda que tenham sido realizadas individualmente.

Comungamos com a ideia de que a participação social cidadã traduz formas variadas de intervenção, tanto coletiva quanto individual, compõe redes complexas e diversas de interação as quais vão dando a cor e o tom da cidadania seja decorrente de indivíduos, instituições, grupos ou associações (TEIXEIRA, 2007).

Assim a participação social cidadã seria proveniente de uma concepção de cidadania ativa, definindo os que se consideram pertencentes da comunidade política, se desenvolvendo em espaços marcados por situações conflituosas e de heterogeneidade, mas que podem sofrer manipulações, sendo estas corriqueiras em nosso cenário político atual. Além disso, a participação realizada pelos sujeitos políticos pode resultar de interesses muito diversos, entre eles o dever cívico e moral, a autopromoção, a promoção da cidadania, a manutenção da ordem democrática, a negociação e obtenção de demandas próprias de grupos organizados etc.

No que tange à realidade apresentada através de nossa pesquisa, compreendemos que elementos da participação social cidadã se fazem presentes, na medida em que os cidadãos entrevistados se consideram pertencentes de suas comunidades, a ponto de se sentirem impulsionados a fiscalizar seus gestores e denunciar as irregularidades constatadas; e mesmo diante dos obstáculos existentes, seguem firmes no propósito de tornar pública a malversação do dinheiro público, as ilicitudes cometidas e que causam consequências negativas não apenas ao denunciante, mas à toda a população de seu município.

Acerca do teor das denúncias realizadas presencialmente, “Fale Conosco” e e-mail, via Ouvidoria, elas foram classificadas da seguinte maneira: nota de alerta, irregularidades em procedimentos licitatórios e irregularidades diversas no uso de verbas públicas. Vejamos a caracterização de cada uma e como ocorreram em números, no período analisado.

A *nota de alerta* é uma titulação dada pelos próprios servidores do TCE-PI e da Ouvidoria para caracterizar aquelas denúncias de teor mais vago, geralmente proveniente de pessoas que não desejam ser identificadas, e que trazem em sua fala elementos que podem vir a ser caracterizadas como irregularidades. Seriam denúncias que envolvem ausência de merenda escolar nas escolas de determinado município, irregularidades em procedimentos

licitatórios, ausência de medicamentos em postos de Saúde, entre outras. Situações essas que, em regra, são encaminhadas aos departamentos internos de Auditoria e Inspeção para que a informação seja checada *in loco*, quando das visitas surpresas realizadas nos municípios por esses auditores. Até a verificação dessas informações, pelas instâncias competentes, esses processos correm em sigilo e não podem ser acompanhados publicamente pelo sistema on-line de processos do TCE-PI. Em se verificando a veracidade das informações emitidas pelo denunciante, são elaborados relatórios e encaminhados ao Conselheiro Relator, para que, de posse das provas materiais da denúncia, notifique o município para responder à denúncia, e após esse trâmite haja o julgamento da denúncia.

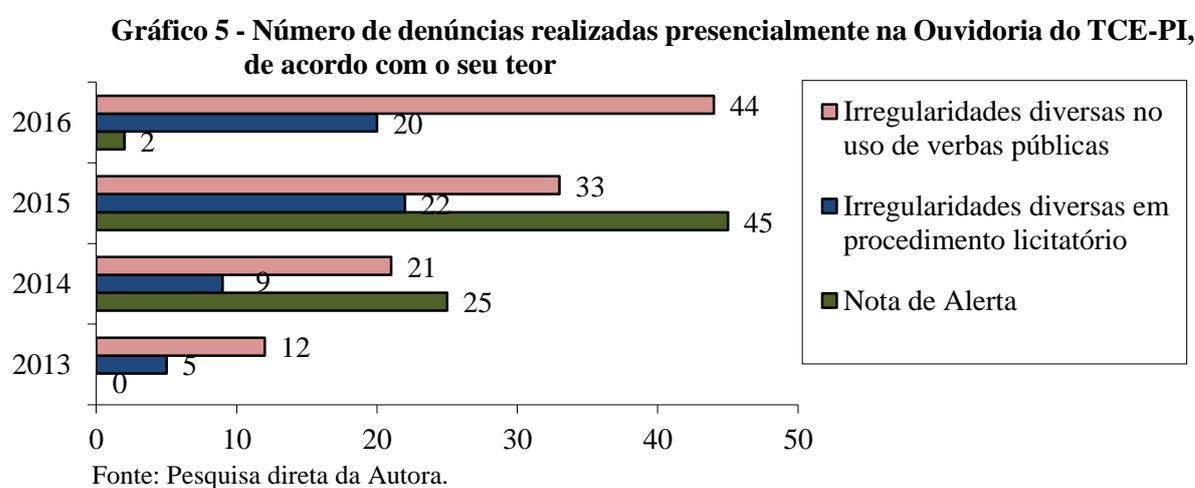
As irregularidades em procedimento licitatório dizem respeito a não observância por parte do gestor público municipal da Lei de Licitação que rege as situações em que esta é obrigatória, bem como os casos de dispensa e o procedimento a ser adotado para a realização da licitação, seja para a prestação de um serviço, seja para a compra de materiais, seja para a realização de uma obra pública. Ao se realizar a denúncia de irregularidade em alguma licitação denunciada via Ouvidoria, presencialmente ou pelos mecanismos eletrônicos, cabe ao TCE-PI, através de processo interno, comandado pelo conselheiro relator do município denunciado, proceder a todos os passos anteriormente mencionados, e necessários até o julgamento da denúncia. Sendo possível, inclusive, suspender liminarmente a licitação em andamento, com o fim maior de impedir prejuízos ao erário público. Essa suspensão se mantém até a correção da irregularidade denunciada, podendo a licitação seguir seu processo sem maiores prejuízos após essa correção. Quando se trata de uma licitação cujo processo já aconteceu tendo sido seu objetivo alcançado, cabe ao TCE-PI a análise de todo o processo, e, após confirmação da irregularidade, anexá-lo à prestação de contas do município com o fim de julgar e punir a irregularidade constatada. Vejamos a fala do servidor quanto ao trâmite:

[...] com relação às licitações, após o relator examinar e fazer o seu juízo de valor, na maioria das vezes, ele expede a Cautelar suspendendo o procedimento. Caso haja necessidade, ele inclui no cronograma de inspeções de responsabilidade da DFAM. A DFAM recebe esse pedido do relator pra incluir no cronograma de inspeções, aí, no município ele já faz a análise partindo dessa denúncia [...] a DFAM vai ao município, através de visita surpresa ao município, faz apuração dos fatos, informa ao relator, se houver irregularidade mesmo no município com relação a essa denúncia, o gestor é notificado pelo Tribunal para apresentar justificativa dessa irregularidade (Servidor 1).

No que diz respeito às *irregularidades diversas no uso de verbas públicas*, seriam variadas formas denunciadas pela sociedade de má gestão no uso de verbas públicas por parte

dos prefeitos dos diversos municípios denunciados, abrangendo o conjunto das demandas que chegam. Essa tipificação foi necessária, tendo o volume considerável de denúncias envolvendo situações específicas de uso indevido de verba pública nos municípios, tais como: aluguel de carros de parentes dos prefeitos, para uso da Prefeitura; pagamento de combustível não utilizado; aluguel de casas de pessoas na cidade para uso da gestão pública, sem o seu efetivo uso etc.

Diante dessa classificação, que diz respeito ao teor das denúncias, foi possível quantificá-las e apresentar em números como essas denúncias ocorreram nos anos estudados na pesquisa. Vejamos o Gráfico 5:



Os números demonstram que as denúncias sobre irregularidades diversas no uso de verbas públicas predominam no ano de 2013 e 2016 e aumentam progressivamente nos demais anos analisados. Compreendemos que este fato está intimamente relacionado ao conhecimento adquirido pela sociedade acerca de seu papel na fiscalização e controle das contas públicas, com o fortalecimento da Ouvidoria enquanto espaço destinado a essa fiscalização, e sua constante divulgação pelo TCE-PI.

Em relação às irregularidades em procedimentos licitatórios, estas dizem respeito à parcela relevante das ações dos gestores municipais, uma vez que os atos administrativos em sua maioria são realizados mediante disposição normativa, sendo, pois, a licitação o mecanismo normativo mais utilizado para a compra de bens duráveis e não duráveis pela administração pública junto ao setor privado, da realização de obras e da prestação de serviços. Daí justificar-se o número relevante de denúncias relacionadas a irregularidades no procedimento licitatório disposto em lei. A queda acentuada nas denúncias relacionadas a irregularidades em procedimentos licitatórios no ano de 2016 está diretamente ligada à impossibilidade de

ocorrerem licitações nos municípios em ano eleitoral.

Com relação às notas de alerta, essas predominam nos anos de 2014 e 2015, e traduzem igualmente um aumento da participação dos cidadãos na fiscalização dos atos de gestão de seu município, tendo sua preponderante diminuição em 2016. Essa diminuição em 2016 converge para a discussão realizada anteriormente acerca da demora por parte do TCE-PI em emitir uma decisão em definitivo acerca da denúncia realizada.

No que respeita à *situação atual dos processos protocolados durante o período estudado*, estes foram classificados em: *arquivados e aguardando julgamento*.

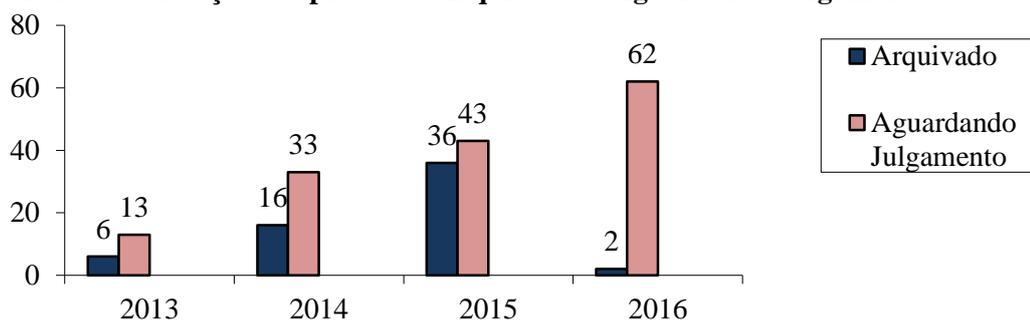
Os processos *arquivados* dizem respeito àqueles que se iniciaram por meio de denúncias realizadas pela sociedade civil, organizada ou não, observando todas as fases processuais e julgados *procedentes* ou *improcedentes*. Em ambas as situações, quando do cumprimento da decisão final, toda a documentação referente é encaminhada ao arquivo do TCE-PI, lá permanecendo enquanto prova de sua existência.

Procedentes seriam aqueles processos em que os Conselheiros do TCE-PI constataram, mediante o devido processo legal de controle e fiscalização, que de fato a irregularidade denunciada ocorreu. Nesse caso, a constatação gera punição aos gestores, que vai desde a aplicação de multa à reprovação das contas relacionadas ao ano em que a irregularidade ocorreu. No âmbito criminal e eleitoral as medidas tomadas são realizadas *a posteriori* através do Ministério Público estadual, mediante representação a ser julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí.

Improcedentes são aqueles processos que, ao chegar a seu término, têm a decisão emitida pelo Pleno do TCE-PI, e são considerados desprovidos de provas materiais que corroboram a denúncia realizada.

Os processos que se encontram *aguardando julgamento* ainda estão passando por algumas das fases do processo interno de controle, fiscalização e julgamento das contas públicas municipais.

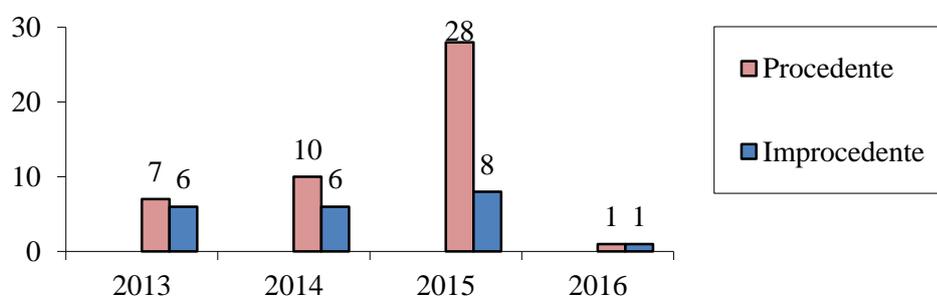
Vejamos os números (Gráfico 6) relacionados à situação dos processos no período analisado:

Gráfico 6 - Situação dos processos Arquivados e Aguardando Julgamento

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Constatamos, através dos números analisados, que os processos que se encontram aguardando julgamento predominam em relação aos processos arquivados, lembrando que nestes estão contidos os julgados procedentes e improcedentes. Isso significa que, o número de denúncias que se encontram aguardando um posicionamento por parte do TCE-PI supera consideravelmente os que já apresentaram uma resposta definitiva. Esse fato evidencia a dificuldade encontrada pelo TCE-PI de julgar as denúncias de modo célere, emitindo decisões acerca das irregularidades denunciadas, seja no sentido de referendá-las e aplicar as devidas punições, seja no sentido de julgá-las improcedentes, em ambos os casos, arquivando-as posteriormente. Trata-se de um aspecto negativo quanto ao papel do TCE-PI enquanto órgão de controle externo dos atos de gestão municipal, na medida em que a demora em emitir a decisão gera para a sociedade a sensação de impunidade do gestor municipal que cometeu o ato denunciado, desestimulando-a a exercer o seu papel de controladora e fiscalizadora.

Vejamos a seguir os números (Gráfico 7) relacionados aos processos arquivados, julgados procedentes ou improcedentes no período analisado em nossa pesquisa.

Gráfico 7 - Situação dos processos arquivados, julgados procedentes ou improcedentes

Fonte: Pesquisa da Autora.

O Gráfico 7 nos permitiu perceber que o número de processos julgados procedentes supera os que foram julgados improcedentes, até o ano de 2015, existindo uma igualdade no

número de julgados em 2016. Essas informações convergem para a ideia de que as denúncias realizadas possuem um fundo de veracidade e que o controle exercido *in loco* pela população é eficaz no sentido de acompanhar de perto as ações dos gestores, denunciando aquelas que não condizem com correta aplicação dos recursos públicos dispostos em lei.

Porém, se levarmos em consideração a quantidade de denúncias realizadas ano a ano, e a quantidade de processos que obtiveram julgamento, e, conseqüentemente, uma resposta por parte do TCE-PI, evidencia-se uma discrepância. Vejamos os números relacionados (Tabela 3):

Tabela 3 - Comparativo entre denúncias realizadas e julgamentos dos processos

Ano	Denúncias realizadas	Processos julgados
2013	283	13
2014	213	16
2015	328	36
2016	223	02

Fonte: Pesquisa da Autora.

A Tabela 3 comparativa reforça o aspecto negativo da morosidade na emissão por parte do TCE-PI de uma resposta para a sociedade civil que se dispôs a participar do controle e da fiscalização das contas públicas municipais. O estímulo dado pelo órgão, através dos meios de comunicação, bem como dos cursos e seminários de formação em prol de dar conhecimento à população da existência de um espaço para a realização de denúncias sobre a malversação do dinheiro público municipal, por si só, não traduz o real controle social das contas públicas, caso não haja por parte do TCE-PI resposta em tempo hábil. Trata-se de respaldar a participação da sociedade civil no controle da gestão pública, por meio da imposição legal de sanções quando da constatação das irregularidades, isso ocorrendo em tempo razoável.

Ainda que a visão institucional do TCE-PI em relação à participação da sociedade civil no Estado no controle das contas públicas municipais seja um crescente, e que esse aumento se deu por conta da ampla divulgação realizada pelo órgão, bem como a realização dos seminários de formação, a análise tanto quantitativa, através dos gráficos e tabelas até aqui apresentados, quanto dos depoimentos reportados pelos demandantes entrevistados, revela que existem obstáculos a serem superados, entre eles a morosidade no julgamento das denúncias e na punição dos gestores, aspectos negativos que se sobrepõem à participação da sociedade na fiscalização e controle da gestão municipal. O Estado deve emitir sua contrapartida nesse processo, através de julgamentos céleres e punições condizentes com o grau de lesão cometido

pelo gestor público.

Ainda sobre os tipos de demandas realizadas pela sociedade civil, organizada ou não, via Ouvidoria do TCE-PI, passaremos a tratar sobre:

b) Solicitações de informações

Estas dizem respeito a assuntos variados acerca tanto da gestão pública do município fiscalizado pelo solicitante quanto relacionadas a documentos necessários para formalizar uma denúncia, como também sobre as prestações de contas do município controlado (LYRA, 2004).

Ressalte-se que as modalidades — solicitações de informações, reclamações, sugestões e elogios — só foram registradas pelo Órgão exclusivamente na modalidade “e-mail” e “Fale conosco”, não existindo quaisquer registros dessas modalidades via presencial.

Vejam os como estas ocorreram (Tabela 4) no período pesquisado:

Tabela 4 - Tipo de Demandas via “Fale Conosco” e e-mail

Tipos de Demandas	2013	2014	2015	2016
Denúncias ⁵¹	266	158	228	157
Solicitação de Informações	586	282	213	79

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Pudemos constatar que a solicitação de informações foi predominante nos anos de 2013 e 2014, e que a partir de 2015 as denúncias se aproximaram do número de solicitação de informações, chegando a ultrapassá-las no ano de 2016. Percebeu-se que, para além das denúncias, as demandas decorrentes da Ouvidoria ocorreram, também e principalmente, solicitando informações acerca dos procedimentos relacionados à gestão municipal. Ou seja, questionando se os atos realizados por determinados gestores municipais estariam de acordo com a lei, ou mesmo solicitando informações relacionadas à própria prestação de contas dos municípios, tais como balancetes, prestações anuais de contas etc.

Esses dados e informações demonstram que mediante o acesso às informações necessárias para a compreensão do processo de utilização, por parte do gestor público, das verbas municipais, tornou-se viável para a sociedade denunciar as irregularidades percebidas. Daí a diminuição do número de solicitações de informações em detrimento do aumento do número de denúncias.

Ao ter em mãos os documentos necessários para acompanhar a gestão pública, quais

⁵¹ O número de denúncias aqui mencionado diz respeito às realizadas via e-mail e Fale Conosco.

sejam: prestações de contas, balancetes, leis orçamentárias, processos licitatórios etc., a Lei de Acesso à Informação tornou possível à sociedade civil de fato realizar denúncias quando da constatação de irregularidades no que diz respeito à gestão pública municipal. O que se traduziu no espaço estudado em uma forte demanda da sociedade a buscar informações, e, posteriormente a sobreposição de denúncias.

c) Reclamações

As reclamações são também realizadas pela sociedade civil acerca de algum descontentamento em relação a um serviço prestado ou pelo município, ou pelo Tribunal de Contas no exercício de sua função de controlador externo dos poderes Executivo Municipal e Estadual, ou pela própria Ouvidoria quando do seu atendimento à população e/ou andamento da denúncia realizada, ou informação prestada (LYRA, 2004). Vejamos os números referentes a esse tipo de demanda (Tabela 5) via Ouvidoria do TCE-PI:

Tabela 5 - Número de Reclamações via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE

Tipos de Demandas	2013	2014	2015	2016
Reclamações	63	28	57	26

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Percebeu-se que as reclamações oscilaram de um ano para o outro, apresentando em 2013 o número de 63, caindo para 28 em 2014, aumentando para 57 em 2014, e novamente decrescendo em 2016 para 26. Ressalte-se que as reclamações aqui tabuladas dizem respeito ao serviço prestado pela própria Ouvidoria, pelo TCE-PI, e pelos municípios do Estado como um todo. Nesse sentido, essas reclamações foram encaminhadas para os respectivos reclamados, com o fim de dar ciência do fato para que o próprio órgão ou município se adequasse e buscasse melhorar a prestação de seus serviços. Esses encaminhamentos são informados aos demandantes para que verifiquem se após a reclamação realizada e encaminhada houve alguma efetiva mudança. No período analisado, 94% das reclamações foram encaminhadas aos respectivos municípios e/ou setores do próprio TCE-PI, para resolverem ou adequarem-se, o que correspondeu aos interesses dos cidadãos que se utilizaram do espaço para realizar sua demanda.

d) Sugestões e Elogios

No tocante às sugestões realizadas pela sociedade civil, estas podem dizer respeito tanto

ao modo como o gestor público municipal conduz sua administração, como o TCE realiza seu controle, ou a Ouvidoria presta seu serviço. Ocorrem no sentido de tornar melhor o trabalho do gestor e dos mecanismos de controle. Assim também se dá com os *elogios*, manifestados em consequência das ações realizadas em favor do município, bem como da sociedade (LYRA, 2004).

Vejamos os números encontrados acerca das sugestões e elogios, realizados via presencial, “Fale Conosco” e e-mail, via Ouvidoria do TCE-PI (Tabela 6) no período analisado:

Tabela 6 - Número de sugestões via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE

Tipos de Demandas	2013	2014	2015	2016
Sugestões	26	26	22	12
Elogios	01	03	02	00

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Da mesma forma, as sugestões propostas pela sociedade através da Ouvidoria, em números não tão expressivos como as denúncias e solicitações de informações, foram encaminhadas a seus respectivos municípios ou ao próprio TCE-PI, no sentido de dar conhecimento aos mesmos das possibilidades elencadas pela própria sociedade no tocante à condução da gestão municipal, ou mesmo da fiscalização por parte do TCE-PI.

Durante o período analisado e conforme demonstra a Tabela 7, a seguir, o número total de demandas via Ouvidoria do TCE-PI alcançou a ordem de 2.454, entre denúncias, solicitações de informações, reclamações, elogios e sugestões, o que atesta o relevante papel deste espaço enquanto mecanismo de participação da sociedade civil, organizada ou não, no controle e fiscalização das contas públicas municipais.

Tabela 7 - Número de demandas via presencial, “Fale Conosco” e e-mail via Ouvidoria do TCE

Demandas	2013	2014	2015	2016	Total
“Fale Conosco” e e-mail	933	497	522	264	2.216
Presencial	17	55	100	66	238
	950	552	622	330	2.454

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Nesse universo de demandas e, considerando todos os anos pesquisados, ocorreram 1.047 denúncias em 143 dos 224 municípios do Piauí. Trata-se de 64% dos municípios do

Estado sofrendo algum tipo de controle por parte da sociedade, no tocante à gestão irregular dos recursos públicos. Os números demonstram relevante movimentação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, haja vista que a maior parte dos municípios foram citados no período analisado. Contudo, os números, por si sós, não dão conta da complexidade que gira em torno do controle social e de suas repercussões no que tange à relação entre sociedade civil e o Estado, conforme já se discutiu.

Convém enfatizar que os números demonstram, em termos quantitativos, a existência do controle, mas também revelam a ação lenta do TCE-PI em manifestar-se através dos julgamentos. Essa morosidade repercute diretamente na participação da sociedade civil, que, ao não encontrar respaldo em sua ação, desestimula-se a continuar participando e realizando novas denúncias. O contexto inicial favorável à participação social no controle das contas públicas se revelou ao longo dos anos, pela ausência de celeridade nas respostas por parte do Estado, em um espaço incompleto quanto a seu sentido maior, qual seja, o de espaço de controle social das contas públicas municipais.

É importante frisar que a promulgação da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, realmente impulsionou as demandas das Ouvidorias dos Tribunais de Contas, tendo em vista que caberia a estes a função de viabilizar a qualquer solicitante as informações relacionadas à gestão do seu município, e que estivessem em poder do Tribunal. Nesse contexto, a participação da sociedade civil no controle e fiscalização das contas públicas recebeu o arcabouço normativo necessário para se efetivar, uma vez que a gestão pública municipal é obrigada a tornar-se mais transparente, por força de lei e dar conhecimento amplo de seus atos.

Sob este aspecto, é possível considerar a Ouvidoria do TCE-PI como um mecanismo de prestação de contas ou *accountability* como societal, uma vez que esta vai além de um mecanismo de controle eleitoral, viabilizando que a sociedade, por meio de ferramentas institucionais, exponha as faltas administrativas dos gestores públicos, bem como questione os atos de gestão, interferindo, inclusive, no direcionamento de verbas públicas (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Contudo, sem a contrapartida do Estado no sentido de punir os gestores denunciados, após a constatação das irregularidades cometidas, o controle social não terá alcançado seu objetivo primordial de contribuir para uma gestão transparente e eficiente. O Estado precisa reagir à ação de controle realizado pela sociedade civil, de forma célere e eficiente, fazendo valer sua participação.

Muitos *sites* oficiais disponibilizam informações acerca da destinação de verbas

públicas aos municípios. É possível, por meio da Internet, acompanhar os gastos municipais em diversas áreas, como Educação, Saúde, Saneamento Básico, Licitações de Obras e Serviços Públicos dos municípios, o que, de certo modo, torna possível a qualquer cidadão, que tenha interesse e disponha dos meios eletrônicos necessários, acompanhar e fiscalizar a gestão de seu município. Essa fiscalização individual esteve presente nas demandas da Ouvidoria, e demonstrada nos dados coletados e tabulados, uma vez que nos quatro anos pesquisados houve predominância significativa de denunciante individuais e não de movimentos organizados da sociedade civil.

Não se pode deixar de reconhecer o impacto positivo da existência de Ouvidorias nos Tribunais de Contas para a construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, ainda que tenhamos encontrado obstáculos e pontos negativos, quando da realização de nossa pesquisa, na atuação da Ouvidoria do TCE-PI. Primeiro, porque sua existência, por si só, vai de encontro às concepções autoritárias e elitistas que pensam o Estado em uma condição de superioridade em relação à sociedade civil no que diz respeito à condução da gestão pública. Segundo, porque a existência desses espaços permitiu reconhecer diferentes modos de a sociedade, organizada ou não, participar do processo de controle da gestão pública. Em terceiro lugar, há nesses espaços o reconhecimento normativo do papel da sociedade no controle e fiscalização das contas públicas municipais, e a possibilidade de esta sociedade agir de forma positiva no processo de condução das verbas públicas. A publicização e legitimação desse espaço societal não podem ser de todo obscurecidas pela ausência, por parte do Estado, de um compromisso real de diálogo e de compartilhamento decisório com a sociedade civil.

O fato constatado e apresentado anteriormente acerca da diminuição gradativa do número de solicitação de informações em detrimento de um aumento do número de denúncias foi por nós compreendido como um fenômeno decorrente da ampla e constante divulgação do papel da Ouvidoria pelo TCE-PI, como também a própria atuação da sociedade civil e dos meios de comunicação. De fato, esse órgão enfatiza constantemente a participação do cidadão e o controle por ele exercido em prol da transparência da gestão pública. Tal afirmação foi constatada através dos inúmeros eventos promovidos em prol do conhecimento, pela população, da existência das Ouvidorias e de sua função. No caso do Piauí, além de seminários, congressos e palestras realizados em diversos municípios do Estado, houve a distribuição de cartilhas, panfletos e informativos sobre o assunto, com menção a necessidade da participação da sociedade civil.

Para esse trabalho de divulgação, o TCE-PI lançou no início do ano de 2013 uma Cartilha com informações acerca do papel de sua Ouvidoria, com fins de divulgá-la em todo o

Estado, mediante distribuição, tanto em sua sede como nos municípios em que o Órgão executava suas atividades de fiscalização e divulgação de informações (TCE-PI, 2016).

Segundo esta Cartilha:

As Ouvidorias fortalecem os TCE's. Uma Ouvidoria bem estruturada, transparente e articulada com o Poder Público e a Sociedade insere o usuário no processo de administração das ações do TCE. Dessa forma, ela tem o papel relevante na participação social, na comunicação e na escuta cidadã, transformando-se em suporte estratégico à tomada de decisões no campo do Controle Externo (TCE-PI, 2016).

Ao analisar criticamente essa atuação do TCE-PI e da Ouvidoria, no sentido de divulgar e enfatizar a participação da sociedade civil, o que se pôde perceber foi que as concepções de sociedade civil e participação são apresentadas de modo a aproximar esses conceitos da população, utilizando linguagem simples e direta, e, deste modo, fazer com que um número significativo de pessoas compreenda o sentido dos termos e deles se aproprie. Existe ampla divulgação através dos meios de comunicação, notícias em jornais, entrevistas em rádios, publicação, quase semanal, no *site* do TCE-PI de informações relacionadas tanto ao papel quanto à função e atuação da Ouvidoria.

No entanto, a menção feita na supramencionada citação da Cartilha divulgada pelo TCE-PI, coloca o cidadão como “usuário” da Ouvidoria, demonstrando, em nosso entendimento, uma concepção restrita adotada pelo Órgão, muito mais no sentido de Estado enquanto prestador de serviço, e o cidadão como seu usuário.

Constata-se nessa divulgação de informações pelo documento mencionado, a finalidade, por parte do TCE-PI, de tornar claro o papel da Ouvidoria, bem como da sociedade ao utilizá-la, de forma resumida, evidenciando-se um enaltecimento da participação social no controle das contas públicas. Essa Cartilha é constantemente distribuída tanto na sede do TCE-PI como nos eventos que este, em parceria com a Ouvidoria, realiza nos municípios do Estado.

A Ouvidoria é institucionalmente apresentada como um “canal democrático de diálogo destinado a disseminar informações e a receber manifestações dos cidadãos, incluindo reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações de informações” (TCE-PI, 2016).

No que se refere a sua função divulgadora de conhecimento acerca do papel da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, foi possível conhecer o trabalho dos “Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria itinerante” promovido pelo TCE-PI com o auxílio da Ouvidoria e em parceria com diversos municípios do Estado (TCE-PI, 2016).

Vejamos a fala dos servidores da Ouvidoria sobre o assunto:

A Ouvidoria estabeleceu o Seminário de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante na intenção de divulgar o trabalho da Ouvidoria, juntamente, incentivar o jurisdicionado, a população em geral, pra ela manifestar as denúncias, irregularidades dos municípios (Servidor 1).

[...] a sociedade ainda achava que a Ouvidoria até pouco tempo só era pra receber queixas sobre o atendimento do TCE. Como se fosse uma Ouvidoria interna sobre aquele tratamento do TCE sobre o jurisdicionado. Não tinha o conhecimento do que a Ouvidoria poderia promover em termos de denúncia, de auditorias, de impugnação de editais, então, essa concepção, ela veio crescendo através dos nossos seminários de controladores sociais, que eles começaram a enxergar ali uma ferramenta, um canal de denúncia (Servidor 2).

Esses seminários foram e são realizados através da Escola de Gestão e Controle (EGC) do TCE-PI, que organiza palestras, debates e minicursos, disponibilizados a prefeitos, vereadores, servidores públicos, conselheiros municipais, profissionais liberais e a sociedade civil em geral. O conteúdo desses eventos é sobre o funcionamento e papel do TCE-PI, falhas nas prestações de contas municipais, auditorias fiscais de controle externo, fortalecimento do controle e cidadania através da Ouvidoria, o que veremos adiante (TCE-PI, 2016).

Ressalte-se que a EGC, antes mesmo da criação da Ouvidoria do TCE-PI, já realizava seminários voltados para a formação de controladores sociais. Esses seminários começaram a ser realizados a partir de 2011, e já abordavam a importância da participação social no controle e fiscalização das contas públicas municipais. Possuíam a nomenclatura “Seminário de construção de controladores sociais”, e até o final do ano de 2012 tinham como conteúdo principal no conjunto das palestras e minicursos: Principais falhas na prestação de Contas; Lei de Responsabilidade Fiscal; Processo Legislativo Municipal; Combate à Corrupção; Conhecendo o Tribunal de Contas; e Fortalecendo o Controle Interno (EGC/TCE-PI, 2015).

Percebe-se que os temas abordados nesse período anterior à criação e estruturação da Ouvidoria do TCE-PI eram relacionados a dois setores: o de como gerir os recursos públicos e prestar contas dos mesmos, uma espécie de curso intensivo para os prefeitos e vereadores dos passos essenciais para uma boa gestão; e de que forma a sociedade pode participar da fiscalização da gestão pública municipal.

A partir da criação da Ouvidoria do TCE-PI, no final do ano de 2012, estes seminários passaram a trabalhar de forma mais incisiva o papel do cidadão na fiscalização das contas públicas, a função e relevância da Ouvidoria nesse contexto e a necessidade da participação social no controle da gestão pública municipal. Os temas introduzidos nesses seminários a partir de então foram: “Fortalecimento do Controle e Cidadania através da Ouvidoria do TCE”, “A atuação do Ministério Público de Contas”, “Conselhos Gestores como Instrumentos de Controle

Social e os Conselhos Tutelares”, “Controle Social: Estratégias, Políticas e Técnicas dos Conselheiros”, e “A Importância dos Conselhos Municipais e suas Principais Prerrogativas”.

De fato, os temas abordados nesses seminários contribuíram, de certo modo, para um encontro entre Estado e sociedade civil, na medida em que promoveu a divulgação do conhecimento acerca do papel do TCE-PI enquanto órgão de controle externo, da função do gestor público municipal e da Câmara Legislativa, do ordenamento jurídico relacionado ao gasto público, da participação da sociedade no processo de controle e fiscalização das contas públicas municipais, além de promover o debate entre a visão do Estado sobre os respectivos temas e de membros da sociedade civil que desses seminários participaram.

Os seminários são apontados pelos servidores da Ouvidoria do TCE-PI como o principal elemento de divulgação e ampliação da sua efetividade de atuação, pois, na medida em que passa por diversos municípios do Estado e trata de forma direta e construtiva da função desse órgão, estimula e incentiva essa participação ao proporcionar a ida da própria Ouvidoria para receber as denúncias daquele município. A escolha dos municípios que receberam os Seminários levou e leva em consideração o número de denúncias realizadas em relação à gestão pública municipal, a própria solicitação dos gestores e/ou moradores do município, bem como sua distância em relação ao TCE-PI, tendo em vista que servidores da Ouvidoria se fazem presentes nos eventos e proporcionam o recebimento de denúncias (TCE-PI, 2016).

O assessor da Ouvidoria do TCE-PI, Antônio Filho, em sua palestra sobre o “Fortalecimento do Controle e Cidadania através da Ouvidoria”, realizado no XXI Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em São João do Piauí, entre os dias 2 e 4 de julho de 2015, explicou que a população deve ser parceira do gestor. “A população é quem está vivenciando os problemas, então, é quem primeiro pode dizer se o transporte está funcionando, se o Posto de Saúde está atendendo. O cidadão deve ser curioso e buscar saber o que está acontecendo em seu município e cobrar mudanças” (TCE-PI, 2015).

De fato, ao analisar as denúncias e algumas falas dos entrevistados que buscaram a Ouvidoria do TCE-PI no período em que a pesquisa estava sendo realizada, percebemos que muitas das denúncias diziam respeito à má prestação do serviço público, à falta de medicamento no Posto de Saúde em que o cidadão buscou atendimento, à falta de merenda escolar na escola em que seu filho ou neto estudam, entre outras situações corriqueiramente constatáveis pela população no dia a dia do município.

Vejamos a fala de um dos entrevistados acerca do motivo de sua denúncia:

[...] não está tendo atendimento médico nem medicamento que possa suprir a necessidade da população, até mesmo questões de materiais de higienizar o

paciente pra que se possa ser feito o procedimento correto. Não existe mais esse auxílio pros profissionais da área competente [...]. Procedimentos que não existem, no caso locações de certos equipamentos que não existem no município [...] assim como alguns absurdos e abusos econômicos em virtude [...] acho que talvez até um benefício próprio do gestor onde deixa de se preocupar com a população em si pra olhar pra sua pessoa própria (demandante 1).

Existe um ganho de ordem administrativa e gerencial desses eventos, na medida em que os gestores recebem orientação adequada quanto aos procedimentos administrativos, na condução das verbas públicas que devem ser observados, sob pena de multa, bloqueio e até reprovação das contas. No que diz respeito ao estímulo à participação social na fiscalização das contas públicas municipais, ainda que existam elementos positivos, tais como a orientação no que tange ao acesso à informação, à possibilidade de denunciar as irregularidades mediante a Ouvidoria do TCE-PI, de forma anônima, ou mesmo diretamente ao TCE-PI, através de representação, há muito que avançar quanto aos aspectos voltados para a compreensão do que venha a ser participação social e até mesmo suas consequências para o fortalecimento da democracia. Assinale-se que o aspecto positivo do anonimato supramencionado diz respeito ao resguardo e proteção do denunciante frente a possíveis perseguições por parte do gestor denunciado.

Os Seminários aconteceram em diversos municípios do Estado do Piauí e, por vezes, como se disse, foram solicitados pelos próprios gestores municipais, ou direcionados pelo TCE-PI, como forma de levar ao conhecimento da população mais longínqua do Estado as informações necessárias a uma gestão de qualidade, ou sobre o controle que a sociedade civil pode e deve exercer sobre a administração da coisa pública.

Vejamos a imagem do Seminário ocorrido no município de São João do Piauí nos dias 2, 3 e 4 de julho de 2015:

Figura 3 - XXI Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em São João do Piauí



Fonte: Site TCE-PI.

Citamos como um seminário de relevância em termos quantitativos o realizado na cidade de Corrente, no dia 10 de setembro de 2015. A abertura do XXII Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante contou com mais de 400 pessoas, no qual predominou a discussão sobre controle social e a participação popular na fiscalização dos recursos públicos. Enfatize-se que a discussão de controle social, dissipada pelos mencionados eventos, é realizada por membros do próprio TCE-PI, voltando-se mais para os aspectos técnicos do controle, tais como: como “fiscalizar as contas públicas municipais através do sistema do TCE-PI, como a população pode realizar a denúncia e quais os documentos comprobatórios necessários” (TCE-PI, 2015).

O presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, à época desse Seminário, Luciano Nunes, demonstrou a sua satisfação em retornar com o Seminário à cidade de Corrente após quatro anos do primeiro evento no município: “É uma felicidade ver a evolução da cidade nos últimos anos, voltamos aqui para debater e dar uma dimensão do papel do cidadão na construção de uma sociedade melhor. Política é missão e não um negócio” destacou (TCE-PI, 2015).

Na abertura do XXVI Seminário, ocorrido em Teresina entre os dias 8 e 10 de março de 2016, o presidente do TCE-PI, à época Luciano Nunes Santos, disse que o evento tinha por objetivo conscientizar os participantes da importância do papel de “cada cidadão” como agente de fiscalização e controle da administração pública. Afirmou o então presidente: “Esse trabalho tem por objetivo despertar a consciência coletiva para a importância de cada um dar a sua

contribuição na fiscalização e controle da gestão pública, denunciando aquilo que julgar necessário, para que o TCE e outros órgãos de controle apurem e apliquem as punições devidas, quando for o caso”.⁵²

Esse mesmo presidente do TCE-PI afirmou que o “cidadão precisa ser o protagonista” do processo de melhoria da gestão e de formação de uma nova geração de gestores públicos eficientes e responsáveis. Assim declarou: “E só poderemos alcançar essa gestão moderna, eficiente e responsável com a qualificação dos gestores e conscientização da sociedade”. Em sua opinião, o foco do TCE-PI seria orientar os gestores públicos para evitar o ato ilícito. Disse ainda: “o objetivo nosso é evitar que o erro ou ato ilícito aconteça, porque, mesmo que o gestor seja punido, a população sempre perde mais quando o crime é praticado” (PORTAL O DIA. COM, 2016).

A participação dos Conselheiros do TCE-PI é constante nesses eventos, realizando palestras e falando diretamente com os participantes sobre os aspectos relacionados à gestão pública responsável, ou seja, numa atuação eficiente e respaldada na lei, por parte dos gestores, no controle social, na participação e na democracia. A proximidade dos Conselheiros com os membros da sociedade que participam desses eventos é um aspecto positivo, à medida que se traduz em uma possibilidade de diálogo entre aqueles que possuem a responsabilidade de julgar os atos de gestão dos prefeitos, e a sociedade civil que possui o direito/dever de fiscalizar as contas públicas municipais e denunciar as irregularidades observadas. Os Conselheiros em suas palestras defendem o papel do cidadão, enquanto sujeito livre e dotado de direitos e garantias individuais, no caso brasileiro insculpidos na CF, e que a manutenção do Estado Democrático de Direito necessita de sua participação, delegando-lhe um papel relevante na condução de uma boa gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Diante desse contexto, comungamos com o pensamento de Nogueira (2011) sobre a necessidade de refletir o modo como o Estado conduz sua relação perante a sociedade civil no País, que ressalta a participação social em uma esfera semântica de atuação empreendedora e ativismo cívico, subjugando sua contribuição ético-política, o que para Nogueira (2011, p. 63) favorece muito mais o “o consenso racional” do que o “antagonismo”, predominando a “deliberação democrática” em detrimento da “democracia política”.

Nesse sentido, o teor informativo e explicativo desses seminários necessita de maior clareza quanto ao relevante papel da sociedade civil, bem como sua condição de pluralidade, e heterogeneidade. O conteúdo programático desses eventos deve primar pelo aprofundamento

⁵² Disponível em: <portalodia.com>. 2016.

da compreensão do papel da sociedade civil na participação do controle das contas públicas municipais, traduzindo-se numa busca consciente, embora nem sempre consensual de presença no espaço político de condução dos interesses sociais.

Vejamos a Tabela 8 que demonstra os municípios nos quais os seminários foram realizados:

Tabela 8 - Municípios onde os Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante foram realizados

Ano	Município	Período de Realização	Total de Participantes
2011	Teresina	07 a 09/06	195
	Parnaíba	21 a 22/06	177
	Bom Jesus	20 a 30/06	185
	Batalha	23/09	148
	Simplício Mendes	01/10	127
	Luis Correia	29 a 30/10	197
	Piripiri	06/12	210
2012	Corrente	23 a 24/03	197
	Oeiras	16 a 17/04	152
	Teresina	18/06	257
	Paulistana	03 a 04/08	194
	São Raimundo Nonato	06 a 07/08	155
	Teresina	30/11	198
2013	Água Branca	13 a 14/06	120
	Uruçuí	21 a 22/06	187
	Picos	12 a 14/09	203
	Campo Maior	04 a 06/11	320
	Pedro II	07 a 09/11	124
2014	Valença	13 e 14/02	197
	Piripiri	25 a 26/02	100
2015	São João	02 a 04/07	199
	Corrente	10 a 12/09	400
	Esperantina	17 a 19/09	192
	Florianópolis	19 a 21/11	398
	Pedro II	10 a 12/12	202
2016	Teresina	08 a 10/03	309
	Pio IX	17 a 19/03	192
	Castelo	28 a 29/04	201
	União	11 a 12/05	187
	Fronteiras	13 a 14/06	254
	Uruçuí	28 a 29/07	398

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

Constatamos que, ao todo, segundo dados do TCE-PI, desde a criação da Ouvidoria e seu efetivo funcionamento em 2013 até o final de 2016, ocorreram trinta e um Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em dezessete municípios do Estado, nos quais a Ouvidoria esteve presente tanto na função de publicizar seu papel e sua atuação, quanto de prestar os serviços inerentes à sua competência. Foram capacitados um total de 6.545 pessoas, entre gestores municipais, vereadores, conselheiros, líderes comunitários, e a sociedade em geral (dados fornecidos pela ECG).

Vejamos a fala dos servidores da Ouvidoria acerca dessa divulgação:

É [...] em meados de 2014, a Ouvidoria estabeleceu o Seminário de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante na intenção de divulgar o trabalho da Ouvidoria, juntamente, incentivar o jurisdicionado, a população em geral, pra ela manifestar as denúncias, irregularidades dos municípios. Mais na frente, é... com esse seminário, ela começou a ter o atendimento presencial e também com o Fale Conosco e o Web e-mail, através de denúncias. Todas essas denúncias, baseadas em provas, a gente dava andamento pra o Relator ou então pra DFAM (funcionário 1).

[...] a sociedade ainda achava que a Ouvidoria até pouco tempo só era pra receber queixas sobre o atendimento do TCE. Como se fosse uma ouvidoria interna sobre aquele tratamento do TCE sobre o jurisdicionado. Não tinha o conhecimento do que a Ouvidoria poderia promover em termos de denúncia, de auditorias, de impugnação de editais, então, essa concepção, ela veio crescendo através dos nossos seminários, nossos controles sociais, que eles começaram a enxergar ali uma ferramenta, um canal de denúncia (funcionário 2).

É importante frisar que a escolha dos municípios para a realização dos Seminários, segundo a ECG, relacionou-se com a divulgação do Trabalho feito pelo TCE-PI em municípios mais distantes da Capital, justificando-se aí sua ocorrência em cidades fronteiriças como Uruçuí, Fronteiras, São Raimundo Nonato etc. A solicitação por parte de vereadores, prefeitos, e membros da sociedade civil, para que estes Seminários acontecessem em seus municípios também justificou sua realização, como Teresina, Piripiri, Castelo etc.

A visão institucional acerca da função divulgadora promovida pelo TCE-PI e a Ouvidoria é positiva, uma vez que, para eles, há um constante incentivo para que a população participe, sendo esses eventos preponderantes para que a demanda da Ouvidoria aumente em termos qualitativos. Ou seja, o cidadão passou a não apenas solicitar informações, mas a utilizar-se da Ouvidoria para realizar denúncias, e assim auxiliar o trabalho do TCE-PI na fiscalização e controle das contas públicas municipais.

Todo esse trabalho do TCE-PI e da própria Ouvidoria no sentido de dar conhecimento à população dos municípios do Estado do Piauí, acerca da necessidade de fiscalizar e controlar

os atos de seus gestores, repercutiu de fato nos números analisados na pesquisa, especialmente no que diz respeito à diminuição de solicitação de informações e aumento do número de denúncias.

Segundo informativo próprio da Ouvidoria, seus principais serviços prestados são:

Orientar o cidadão acerca do encaminhamento de denúncia e de representação para o TCE; Receber e tratar todas as manifestações que estejam relacionadas à atuação do TCE com isenção e imparcialidade; Encaminhar as demandas às áreas responsáveis para o seu tratamento e manter o cidadão informado sobre o andamento e resultados; Fazer mediação de conflitos de interesses entre o cidadão e o gestor público; Identificar as oportunidades de melhoria na Instituição; Realizar atividades em parceria com a Escola de Contas, para promover o exercício da cidadania e contribuir para o controle social; Realizar o serviço de Ouvidoria itinerante; Fornecer informações prestadas pelos cidadãos às unidades técnicas de forma a subsidiar procedimentos de auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização (INFORMATIVO SOBRE A OUVIDORIA, 2016).

Tanto o citado informativo quanto a Resolução nº 06 emitidos pelo TCE-PI, acerca dos parâmetros que devem pautar a atuação de sua Ouvidoria, são uníssonos no que diz respeito a seu caráter de espaço institucional de participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais. Constatamos em nossa pesquisa que a Ouvidoria do TCE-PI, através de seus servidores, atua em prol da melhor recepção possível das demandas, dando encaminhamento adequado às denúncias, respondendo as solicitações de informações, encaminhando as reclamações, sugestões e elogios às instâncias devidas; retorna aos demandantes por e-mail ou mesmo via telefone para dar ciência do andamento de suas demandas. Os números atestam que 97% das demandas são encaminhadas para as instâncias devidas e seguem o trâmite processual disposto em lei. Os 3% que não recebem os devidos encaminhamentos são aquelas demandas que carecem de mínima identificação para que recebam o retorno por parte da Ouvidoria.

O serviço de Ouvidoria Itinerante contribuiu relevantemente para garantir que os cidadãos de municípios mais distantes da Capital pudessem realizar denúncias, solicitar informações, reclamar, elogiar ou sugerir algo, relacionado à gestão do seu município. Esse serviço foi prestado em todos os Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante que aconteceram nos municípios do Estado do Piauí.

Acerca da visão da sociedade civil organizada ou não no tocante ao seu papel na fiscalização e controle das contas públicas municipais, nos foram muito úteis as impressões manifestadas pelos demandantes através das entrevistas com eles realizadas, como veremos adiante, bem como das respostas enviadas por aqueles que foram contatados via e-mail e que

se pronunciaram também eletronicamente.

Ao analisar os e-mails enviados à Ouvidoria, no período de 2013 a 2016, foi possível verificar que alguns demandantes eram assíduos na prática de acionar o órgão como meio de denunciar as irregularidades ocorridas em seu município. No período mencionado, doze demandantes foram presença constante na Ouvidoria via e-mail. Apenas dois participavam de algum movimento organizado, mais precisamente do Sindicato de Servidores municipais e um de partido político. E mesmo fazendo parte desses grupos organizados mencionaram estar denunciando não em nome do sindicato, mas individualmente. Os doze demandantes receberam via e-mail as mesmas perguntas dirigidas aos entrevistados que procuraram presencialmente a Ouvidoria. Três demandantes enviaram as respostas, sendo dois membros da sociedade civil não organizada e um membro da sociedade civil organizada, no caso, o presidente do sindicato de servidores de um município.

O número de denúncias realizadas pelos doze demandantes é relevante, demonstrando que estes constantemente buscavam controlar as contas públicas apresentando aos órgãos competentes, no caso O TCE-PI, via Ouvidoria, a notícia dos fatos, para que providências fossem tomadas. Vejamos a Tabela 9 com o número de demandas por pessoa no período em análise:

Tabela 9 - Demandantes que mais denunciaram via e-mail com seu respectivo número de denúncias

Denunciante	Tipo de Denunciante	2013	2014	2015	2016	TOTAL
01	Sociedade Civil Não Organizada	01	06	12	28	47
02	Sociedade Civil Não Organizada	02	04	10	12	28
03	Sociedade Civil Não Organizada	03	06	09	20	38
04	Sociedade Civil Não Organizada	00	01	02	03	06
05	Sociedade Civil Não Organizada	00	00	01	02	03
06	Sociedade Civil Não Organizada	02	04	09	08	23
07	Sociedade Civil Não Organizada	00	01	03	10	14
08	Sociedade Civil Não Organizada	01	03	06	09	19
09	Sociedade Civil Não Organizada	00	01	03	07	11
10	Sociedade Civil Não Organizada	01	03	04	05	12
11	Sociedade Civil Organizada (Sindicato dos Servidores Municipais)	00	01	03	04	08
12	Sociedade Civil Organizada (Partido Político)	00	03	06	14	23
TOTAL		10	33	68	122	233

Fonte: Pesquisa da Autora.

De fato, como visto anteriormente, a participação social no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI, tanto via e-mail quanto presencialmente se deu de modo predominante pela sociedade civil não organizada. Pessoas que, ao constatar a existência de irregularidades na gestão dos recursos municipais, sentiram a necessidade de denunciar, e agiram individualmente. Ainda que seu ato tenha ocorrido isolado, repercute no contexto coletivo, por tratar-se de verbas públicas. Essa participação ainda que acentuadamente individualizada, ou seja, proveniente de pessoas não representantes de grupos, entidades ou organizações da sociedade civil, não pode ser desconsiderada, tampouco subjugada.

Contudo, essa participação considerada individual (SAYAGO, 2000), mesmo tendo sua relevância no controle das contas públicas municipais, acrescenta pouco ao longo caminho que se tem percorrido no Brasil em busca de uma relação mais democrática entre Estado e a sociedade civil, haja vista gerar para o cenário político e social tímidas mudanças de comportamento quanto à condução dessa relação que atualmente se mostra em construção e com obstáculos a superar. Decerto que, se grande parte da população participasse ativamente, ainda que não fizesse parte de grupo, associação ou sindicato, representaria uma tomada de consciência acerca de seu papel perante o Estado e seu direito/dever de atuar em prol de uma gestão em que pese o diálogo, ainda que nem sempre haja o consenso plural, mas bem mais democrática. No entanto, comungamos do entendimento de que a participação social dada através de grupos traduz interesses mais coletivos, amplos, e que atingem um número maior de pessoas.

O que se constatou na pesquisa realizada foi que a institucionalização dos mecanismos de controle social na esfera da gestão pública — em específico a utilização da Ouvidoria enquanto mecanismo institucional de participação da sociedade civil no controle e fiscalização das contas municipais — impõe o desafio de não utilizá-los como mecanismos de consolidação do chamado “consentimento ativo” das classes subalternas em favor da manutenção das relações vigentes de domínio da classe dominante (BRAVO; CORREIA, 2012).

Diante do que foi dito cabe ainda tornar evidente que o exercício do controle social não se dá de modo tranquilo, sem embates, trata-se de algo que deve ser estimulado, buscado, reiterado e praticado, para alcançar resultados positivos em relação ao trato dos interesses sociais perante o Estado. Vejamos o que Silva et al. (2009, p. 263) afirmam a respeito:

A concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates, pois isto seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da

sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político.

Os demandantes presenciais entrevistados, ao serem questionados se seria a sua primeira vez denunciando via Ouvidoria, em sua maioria relataram que não. O que demonstra uma prática reiterada da participação, ainda que individual, em que grupos e organizações sociais são minoria. Essa prática reiterada de participar do controle das contas públicas de seu município converge com a atuação institucional do TCE-PI e Ouvidoria no sentido de incentivar constantemente a participação ativa do “cidadão”. Mas consideramos nessa análise, também, a compreensão por parte dos cidadãos do seu papel de agente ativo não apenas no processo de escolha de seus representantes, mas do processo de controle e de fiscalização de sua gestão. Vejamos as falas dos demandantes entrevistados:

Não, é a terceira vez (demandante 2).

Não, essa é a quinta (demandante 3).

Não, não, essa é a segunda vez (demandante 4).

É a segunda vez que eu venho à Ouvidoria do TCE (demandante 5).

Com relação ao *motivo da vinda dos mesmos à Ouvidoria presencialmente*, esses variavam sobre o teor, mas todos diziam respeito a irregularidades na gestão de recursos públicos pelo gestor municipal. Fato também percebido nos depoimentos dos demandantes via *e-mail*. São situações de claro desrespeito às normas administrativas de condução da gestão pública, nas quais a prática da corrupção também se faz presente. O descontentamento individual do demandante com o fato por ele constatado e que direta ou indiretamente lhe trouxe consequências gerou o desejo de denunciar.

O senso de fazer algo diante das irregularidades cometidas pelo gestor do seu município acaba por impulsionar o cidadão a denunciar via Ouvidoria. As situações cotidianas do município, relacionadas aos serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte escolar, merenda escolar etc., despertaram a atenção do cidadão que, ao perceber o desvio de verbas públicas, a sua má utilização ou algum tipo de fralde na prestação do serviço, se sentiram incomodados e resolveram agir.

Esse agir do cidadão diante da gestão municipal representa um despertar da sociedade em relação ao papel do Estado, seus deveres diante da comunidade, além de uma percepção voltada para se engajar de alguma forma nesse contexto de fiscalizar e controlar as contas

públicas, por se sentir parte, por compreender que tem nesse cenário um papel fundamental de cobrar das instâncias competentes uma atuação condizente com seus deveres. Vejamos:

O motivo da minha vinda é em virtude de ver alguns absurdos no município onde a saúde do município está sucateada [...] (Demandante presencial 1).

O motivo é dar conhecimento ao próprio Tribunal através desse canal que é um canal destinado ao cidadão, de modo geral, a estar dando conhecimento das possíveis irregularidades praticadas pelos gestores nos municípios (Demandante presencial 2).

[...] a questão de um concurso do qual a minha irmã participou e teve alguns problemas na condução do [...] do [...] do processo e agora eu venho em virtude de uma nova resolução que é sobre a ordem cronológica de empenhos para pagamentos pra evitar a fraude no pagamento das contas públicas (Demandante presencial 3).

Eu, como ex gestor, já fui vereador, fui prefeito, vice-prefeito, cabe agora a eu, como cidadão, fazer meu papel, apesar de ter sido prefeito, vice-prefeito e vereador, me cabe também fiscalizar de perto. Eu já vim aqui, essa é a segunda vez, na primeira a gente obteve êxito, por sinal, na época o ex-prefeito hoje já está pagando pela nossa denúncia e agora nós viemos fazer essa segunda denúncia (Demandante presencial 5).

A fala do demandante presencial 2 flui no sentido de compreender seu papel de cidadão e de ser a Ouvidoria do TCE-PI, um espaço propício para que exerça sua cidadania. Desta forma, sua compreensão de cidadania liga-se à de sua participação no controle e fiscalização das contas públicas do seu município.

O entendimento de participação cidadã, como já tratado em capítulo anterior, traz em seu conteúdo dupla atuação, que seria o fazer ou tomar parte e a cidadania. O que se constatou na análise das falas dos demandantes via Ouvidoria foi que predominou a segunda concepção acima descrita, isto é, uma ação cívica do indivíduo, em prol da igualdade de direitos, um senso de responsabilidade para com o todo, direcionando o seu comportamento para agir responsabilmente e com solidariedade, não apenas em favor de seus interesses particulares, como também em favor do direito da coletividade (TEIXEIRA, 2001).

A fala do demandante presencial 5 evidencia, enquanto característica pessoal, o exercício de mandatos eletivos, e que exercia, no momento da denúncia, a condição de cidadão fiscalizador da gestão do seu município. O exercício de cidadania supramencionado, na fala do entrevistado, demonstra que este, quando do fim de sua atuação enquanto gestor público, acabou por utilizar seus conhecimentos acerca da condução da gestão, agora como agente fiscalizador do uso das verbas públicas.

Acerca dos detalhes de acontecimentos, informações, eventos ou qualquer situação

envolvendo a denúncia, os entrevistados relataram situações corriqueiras na gestão pública municipal eivadas de vícios que lesaram direta ou indiretamente o denunciante, impulsionando-o a denunciar. Vejamos:

Hoje, por exemplo, eu detectei lá no município dois imóveis contratados pelo gestor, sendo um destinado ao idoso, Casa de Saúde de apoio ao idoso, e uma outra [...] um outro imóvel alugado pelo município na cidade de X. O meu município é Y e o prefeito contratou uma casa em Z, supostamente, certo para dar apoio a todos os estudantes carentes que cursam universidade lá na cidade de X, estudantes de Y, filhos de Y que, na verdade, foi constatado que não existe essa casa [...] (demandante 2).

Então, essa obra lá que está sendo feita é uma parceria do governo do estado, especificamente a SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural – e prefeitura. É uma obra no valor de seiscentos e poucos mil e a gente percebe que o material utilizado, a mão-de-obra não está sendo adequada feita para o valor dessa obra, inclusive a obra já está com mais de sessenta por cento [...] (demandante 4).

A observância da má conduta do gestor pela conseqüente lesão causada aos denunciante foi predominante na fala dos entrevistados, além de uma indignação com a forma como o prefeito geria os recursos públicos. Mesmo não existindo em suas falas uma direta ligação com os conceitos de controle nem de participação social, suas ações repercutiram na atuação dos gestores denunciados, e esse é um aspecto positivo a ser levantando. Ainda que seja uma participação individual, sem vínculo direto com alguma organização ou movimento social, há nesse contexto um controle ou uma *accountability* societal, na medida em que os indivíduos ultrapassam os limites da democracia representativa, e agem em meio a controles que ultrapassam a escolha dos gestores, indo além, controlando e fiscalizando suas ações e interferindo na condução da gestão pública municipal.

Aliado a esses aspectos supracitados, assinala-se que, mais uma vez, embora a participação tenha se dado de forma individual, suas reivindicações traduziam-se em interesses coletivos, em face das irregularidades cometidas pelos gestores públicos municipais, referentes a obras não realizadas ou incompletas, desvios de verbas, e má prestação de serviços de ordem coletiva. Nesse sentido, é salutar atestar a importâncias dessas ações participativas, que embora partam de indivíduos possuem caráter cívico ativo de participação política.

Exalte-se nesse contexto a busca pela reparação dos erros cometidos pelos gestores, o desejo de vê-los agindo conforme a lei, conduzindo a coisa pública de modo responsável, sem desvios ou ilicitudes. A prática individual dos cidadãos com o fim de controlar e fiscalizar a gestão municipal e garantir que não haja desvios que comprometam a estabilidade econômica do município colabora, entre outros aspectos, para uma gestão pública mais eficiente, do ponto

de vista da minimização dos desvios e da corrupção, porém, nem sempre significa uma relação democrática e mais ampla entre o Estado e a sociedade civil.

Não se trata de negatar por completo essa participação individual, mas perceber que esta pode ser supervalorizada pelo Estado, em detrimento da atuação dos movimentos sociais, organizações e associações. Se faz necessário extrair o valor da participação da sociedade civil não organizada, mas sem esquecermos do quão relevante é a luta e a atuação coletiva.

Esta pesquisadora, ao acompanhar o atendimento por parte dos servidores da Ouvidoria aos demandantes, observou que, de forma o mais simples possível, eram dadas ao denunciante informações de qual o processo que sua denúncia iria passar, bem como quais os meios para que se acompanhasse seu trâmite dentro do TCE-PI, inclusive deixando claro que o demandante poderia ter acesso ao Conselheiro Relator do município denunciado, para conversar sobre o ocorrido, e deixá-lo ciente de como o município estava sendo gerido. A necessidade de comprovação dos fatos alegados, ainda que minimamente, e a garantia de que sua identificação fosse guardada em sigilo também foi mencionada durante o atendimento.

Vejamos a fala de alguns entrevistados sobre *como se deu o seu atendimento presencial via Ouvidoria do TCE-PI*:

O que ele explicou foi que primeiramente vai registrar em ata, depois vai protocolar pra que eu possa fazer uma denúncia anônima, após protocolar vai me dar uma documentação pra que eu possa acompanhar o processo, em seguida vai passar por conselheiros do Tribunal de Contas que vão analisar e tomar os devidos procedimentos cabíveis diante da denúncia (demandante 1).

A gente faz a denúncia, formaliza a denúncia e vai direto ao relator que de forma cautelar vai tomar providências mais rápidas (demandante 5).

Constatamos em nossa pesquisa que, de fato, a Ouvidoria do TCE-PI atua em favor da participação da sociedade civil, seja organizada ou não, na medida em que não impõe qualquer tipo de empecilho à realização da demanda, tirando as dúvidas dos demandantes, esclarecendo acerca do procedimento que será adotado a partir da impetração da denúncia, e disponibilizando os mecanismos necessários para que o cidadão tome ciência de todo o andamento processual.

Demandar via Ouvidoria do TCE-PI, seja através do “Fale Conosco” e e-mail, seja presencialmente, não apresenta relevantes obstáculos à realização de demandas pelos cidadãos, traduzindo-se em um mecanismo que garante a participação da sociedade civil, organizada ou não, no controle e fiscalização das contas públicas municipais. Contudo, não podemos desconsiderar que o controle social deve ser concebido para além do ato de denunciar, efetivando-se à medida que os gestores, mediante processo investigativo, recebem do TCE-PI

as devidas punições. Como dito anteriormente, a ausência de uma resposta célere por parte do órgão traduz-se em sensação de impunidade, e desestimula a sociedade a continuar participando do controle das contas públicas.

Nesse sentido, ao buscar conhecer as *expectativas dos demandantes acerca das providências a serem realizadas pela Ouvidoria e pelo TCE-PI em relação à denúncia que estava sendo feita*, em sua maioria, os relatos consistem em ver sanada a irregularidade após a apuração dos fatos, e que o gestor receba a devida punição. Em algumas falas foi possível observar críticas à lentidão na resposta dada às suas demandas, bem como nas interferências da justiça às decisões emanadas pelo TCE-PI em desfavor do gestor denunciado.

Espero que simplesmente eles cumpram o papel deles que é órgão fiscalizador, certo? E que seja apurada e que sejam aplicadas as penalidades legais (demandante presencial 2).

[...] o que eu acho que ainda falta ainda é fazer com que, pelo menos, parassem com esses mesmos vícios. Porque as denúncias são as mesmas e as pessoas [...] eles continuam fazendo (demandante presencial 3).

Eu digo francamente, com toda sinceridade, que eu vejo é lentidão nos processos. Esse último processo que foi dada a entrada sobre um campo de futebol há mais de dois anos e agora que saiu a decisão, quer dizer, a gente percebe que no fundo, no fundo, há uma certa influência, não quero aqui citar nomes porque também não interessa [...] mas é a lentidão dos processos que eu acho que não só no Tribunal de Contas mas em todas as entidades, deveria ser mais rápido pra que pudessem ter mais agilidade nos processos (demandante presencial 4).

É que a justiça seja cumprida e o TCE faz com que isso aconteça de forma mais transparente e rápida (demandante presencial 5).

Espero, logicamente, que as denúncias sejam apuradas e quando constadas sejam solucionadas, mas infelizmente sei da dificuldade do TCE-PI, em apurar tais fatos, pior ainda é a confiança dos gestores piauienses na justiça de nosso Estado que está entre as piores do Brasil. Para se ter uma ideia minha denúncia foi fundamento para a promoção de uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual (Processo Y), mas por incrível que pareça, hoje, na prática a Comarca que onde tramita o processo está extinta, pois desde o projeto de agregação de Comarcas, ela não mais funcionou e processo se encontra parado no gabinete do Juiz. Infelizmente é uma triste realidade da justiça piauiense. Mas como se trata do TCE-PI, ainda confio neste órgão que é de muita eficiência, apesar de suas dificuldades (demandante via e-mail 2).

Observamos, em nossa pesquisa, com base nos números analisados, que os processos que aguardam julgamento predominam em todos os anos. Desse modo, processos que se iniciaram em 2014, ao final de 2016 ainda aguardavam julgamento. A justificativa dada pelo TCE-PI é voltada para a necessidade da realização de auditorias, inspeções e laudos periciais,

que demandam tempo para ocorrer. Mesmo levando em conta os argumentos institucionais, ainda assim há morosidade. A fala dos entrevistados exalta também elementos subjetivos que interferem no andamento dos processos, que contribuem para que a resposta dada, quando não apenas pela morosidade, sofre interferências externas ao Órgão que podem contribuir para uma imagem negativa do TCE, acrescentando-se a isso que essa mesma Instituição pode desenvolver desvios de conduta.

A morosidade na resposta às demandas assim como a interferência externa às decisões provenientes do TCE-PI são reflexos de um contexto nacional, regional e estadual, de raízes clientelistas, paternalistas e interesses externos aos sociais. A indissociação da esfera pública e privada no País corrobora um cenário de atuação estatal ainda bastante dependente de interesses alheios ao eminentemente público (SANTOS, 1979).

Reforça-se que a demora por parte do TCE-PI, de emitir uma decisão acerca da denúncia realizada pela sociedade civil, organizada ou não, traz prejuízos para a construção de uma relação mais democrática entre esta e o Estado, na medida em que gera a sensação de impotência por parte do cidadão e de impunidade em relação ao gestor denunciado. Isso porque os mecanismos de controle externo da gestão pública — como, por exemplo, as Ouvidorias dos TCE's no Brasil — devem agir em prol da fiscalização e do controle dos atos praticados pelos gestores municipais, estaduais e federais. Entretanto, se as respostas tardam a ser emitidas, traduzem-se em sérios prejuízos para a sociedade, para o Município, Estado e União, que passam por longos períodos de má gestão sem um efetivo controle.

Para além da denúncia realizada pelo cidadão que procurou a Ouvidoria do TCE-PI, buscamos saber se os mesmos *pretendiam acompanhar as denúncias por eles realizadas e de que forma esse acompanhamento* se daria. As respostas foram positivas, no sentido de seguir acompanhando o desenrolar de suas demandas. Vejamos:

Do início ao fim de forma anônima [...] acompanhando via internet (demandante presencial 1).

Pretendo [...] via pelo próprio sistema que tem, a gente tem o acompanhamento pelo sistema. A gente tem um protocolo que a gente acompanha a movimentação do processo, certo? (demandante presencial 2).

Vindo pessoalmente [...] indo nos gabinetes, Ministério Público de Contas, eu acompanho praticamente toda quarta-feira, na minha folga eu estou aqui acompanhando (demandante presencial 3).

Com certeza eu vou acompanhar pelo *site*, pela internet e venho constantemente também. Toda vez que eu venho a Teresina, eu venho ao Tribunal e vou acompanhar como eu fiz com a outra. Demorou muito, mas eu obtive êxito (demandante presencial 4).

Esse interesse demonstrado pelos demandantes, em seguir acompanhando o desenrolar de suas denúncias, repercute positivamente no tocante à sua participação no controle e fiscalização das contas de seu município, uma vez que demonstra o interesse da sociedade em fazer parte do cenário político de condução da gestão pública. A possibilidade de poder acompanhar o processo através da Internet, verificar seu andamento, as decisões emitidas, as auditorias e inspeções realizadas, bem como a resposta dada pelo gestor no processo foi positiva, pois facilita a continuidade da participação social nesse controle. Contudo, enfatizamos que o acompanhamento do processo sem uma célere resposta por parte do TCE-PI repercute negativamente e não corresponde aos interesses da sociedade que participa.

A avaliação que os demandantes presenciais fizeram do atendimento realizado pela Ouvidoria do TCE-PI foi considerada boa, por haver enfatizado o tratamento cordial dado a eles pelos servidores, não apresentando em suas falas nenhum tipo de observação negativa quanto ao tratamento que lhes foi dado, nem quanto a possíveis dúvidas referentes ao procedimento a ser adotado pelo TCE-PI via processo interno, nem dos meios de acompanhamento do processo. Vejamos:

Fui muito bem atendido. Na minha avaliação, se eu for dar uma nota de zero a dez a minha nota é dez, fui muito bem atendido e o atendimento é excelente (demandante 2).

Eu fui bem atendido pelos funcionários. A parte funcional dos funcionários é excelente, eu não tenho nada o que dizer. Agora, o que prejudica é a morosidade do processo dentro de cada secretaria (demandante 4).

Eu fui muito bem recebido. Prontamente (demandante 5).

O atendimento é sempre muito prestativo e jamais houve obstáculos (demandante via e-mail 2).

A atuação da Ouvidoria do TCE-PI, da maneira como foi apresentada pelos entrevistados, foi por nós confirmada quando estivemos presentes no órgão, acompanhando a realização de suas atribuições, seja respondendo prontamente às informações solicitadas via “Fale Conosco” e *e-mail*, seja prestando todos os esclarecimentos solicitados pelos demandantes presenciais. Contudo, existe uma inter-relação entre o trabalho realizado pela Ouvidoria e TCE-PI, na medida em que, a partir do encaminhamento da denúncia ao Conselheiro Relator, todas as suas determinações são dirigidas às instâncias investigativas e apuratórias do Órgão, o que demanda tempo e, em sua maioria, refletem o resultado final da denúncia. Assim, a eficiência da Ouvidoria enquanto mecanismo garantidor de participação da sociedade civil, organizada ou não, no controle das contas públicas municipais, depende de

quão eficiente também se apresenta o TCE-PI na resposta dada à demanda realizada.

Ao ser questionados *se faziam parte de algum conselho de classes, associação, sindicato ou partido político*, dos cinco entrevistados, um mencionou participação através de partido político, e outro mencionou participação passada no Conselho de Educação. Dos três demandantes via e-mail que responderam às perguntas enviadas, um mencionou ser presidente do Sindicato dos Servidores do município denunciado. Mas reforçamos que ainda que um tenha mencionado participação em grupo organizado, as denúncias por ele realizadas se deram individualmente, ou seja, sem representar o interesse do grupo que fazia parte.

Desta feita, predominou, mais uma vez, em nossa pesquisa, a presença de denunciante membros da sociedade civil não organizada, característica preponderante no contexto piauiense de controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI. Ressalte-se que, diante desse cenário, a compreensão dos elementos positivos da participação da sociedade civil não organizada acaba se sobressaindo em nossa pesquisa, haja vista o relevante número de demandas ano a ano via Ouvidoria.

Chamou-nos a atenção a fala de um entrevistado, ao citar sua passagem no Conselho de Educação como prejudicial à sua participação no controle das contas públicas municipais, alegando, inclusive, ter sofrido perseguição e prejuízos de ordem profissional e financeira, por ter sido atuante nesse espaço, procurando fiscalizar a atuação do prefeito à época. Vejamos sua fala:

Demandante 3 - Hoje não, já participei do conselho municipal da educação. Mas eles me tiraram. A própria prefeitura não respeita [...].

Entrevistadora – Então, eles tiraram o senhor, o senhor não pediu pra sair?

Denunciante – Não, não [...] eles tiram mesmo e pronto.

Entrevistadora – O senhor não é de sindicato [...] nada né?

Denunciante – Nada não. Faço tudo individualmente como professor.

Entrevistadora – E essa experiência do senhor participar do conselho foi durante quanto tempo?

Denunciante – É [...] são quatro anos, né, mas com dois anos eles me tiraram né [...]

Entrevistadora – Sim [...] sim [...] essa experiência lhe trouxe algum tipo de ajuda pra lutar pelo controle das contas públicas?

Denunciante – Só prejuízo!

Entrevistadora – É? O senhor não tinha acesso a nada por lá?

Denunciante – Nada, inclusive, tomei prejuízo, porque disse que tiraram até meu (turno), só prejuízo.

Essas perseguições e/ou retaliações por parte dos gestores fiscalizados demonstram a

forte influência de elementos muito presentes em nossa história política, como, por exemplo, o autoritarismo, que se utiliza até de mecanismos político/administrativos, para punir o denunciante, como a demissão, ou a transferência para localidades longínquas. Infelizmente fatos como estes, declarados pelo entrevistado, ainda ocorrem e justificam a predominância de denúncias anônimas em detrimento das identificadas.

Sobre a *importância da Ouvidoria enquanto mecanismo utilizado pela sociedade para denunciar as irregularidades na gestão municipal*, assim foi respondido:

A importância que existe da Ouvidoria do Tribunal de Contas é porque primeiramente ela vai contribuir pra que o gestor faça uma boa administração, onde ele não possa fazer falcaturas em benefício próprio e deixando a cidade a mercê dos outros (demandante 1).

Todos os entrevistados consideraram importante fiscalizar a gestão pública municipal, variando quanto às formas utilizadas para exercer essa fiscalização. As concepções apresentadas acerca do controle das contas públicas municipais dizem respeito à necessidade de fazer valer o que a própria lei dispõe sobre a condução dos gastos e da gestão pública. Há nas falas dos entrevistados um sentido cívico de expurgar a ilicitude dos atos praticados, de contribuir para que seu município não seja lesado com as irregularidades cometidas, e que os gestores possam agir não em benefício próprio, mas da comunidade.

Há forte presença, na fala dos entrevistados, de um dever cívico, moral e ético de fazer algo contra as irregularidades por eles verificadas. Trata-se de um impulso interno e externo que estes sentem de ver findar as ilicitudes, de ver a gestão municipal acontecer de forma correta e sem desvios. Entendem que a punição dos atos ilícitos serve como exemplo aos demais gestores e estimula a boa gestão. Vejamos as falas dos entrevistados:

Eu acho muito importante a fiscalização porque contribui com o crescimento e fortifica para que as pessoas possam fazer uma administração de forma coerente e correta não pensando apenas em fazer desvios e certos procedimentos onde possa ter enriquecimento ilícito sem nenhum crescimento em razão do pensamento só [...] na questão de [...] em benefício de um dia melhor (demandante presencial 1).

Porque é o seguinte: quando se fiscaliza o gestor, ele teme em fazer alguma coisa de errado porque na medida que ele comete, digamos assim, algum ilícito quem vai pagar é o cidadão que precisa dos serviços. Como um exemplo eu estou citando aqui uma casa alugada só de “faixada” pra atender um aliado político e tal que não funciona, R\$ 500,00 mensal, recurso oriundo da saúde que é verba carimbada, enquanto na unidade de saúde, no postinho, falta Dipirona, falta injeção (denunciante presencial 2).

Eu vejo e às vezes dou uma olhada nos balancetes, venho aqui ao Tribunal de certa forma porque a gente sabe que um dos vereadores, que são os

verdadeiros fiscais nossos, do povo, era quem deveria acompanhar direto, mas eu acompanho sempre que venho aqui eu acompanho. Venho ao Tribunal, já estive em algumas seções e assim eu faço, não costumeiramente, não semanalmente, mas sempre que eu posso eu tenho acompanhado (demandante presencial 4).

Porque a gestão municipal é a gestão mais próxima do cidadão e é onde tudo acontece, não é? A gestão estadual e a federal são mais distantes. Então, se há um desvio da municipal afeta diretamente o cidadão (demandante presencial 5).

A fala do demandante 1 reforça a necessidade de participação da sociedade na fiscalização das contas públicas municipais como instrumento de combate à prática de irregularidades, declarando este que essa prática fortalece a gestão, por direcioná-la para a eficiência e a observância das normas legais.

A fala do demandante presencial 2 segue na mesma direção, na medida em que reforça que o gestor, ao perceber que está sendo fiscalizado pela população, teme praticar irregularidades. A compreensão de todos os demandantes supramencionados, de que a malversação do dinheiro público gera consequências para a comunidade em geral, infere sua percepção do todo, sua preocupação com a coletividade, e, por consequência, o exercício ativo de sua cidadania, com fins coletivos, ainda que sua denúncia tenha ocorrido de modo individual.

Sobre *como os denunciantes chegaram até as irregularidades*, como tomaram conhecimento, constatou-se a predominância de situações de busca pelo serviço público e que não o obtiveram de forma satisfatória, ou a curiosidade em acompanhar o Diário Oficial do município onde se faz obrigatória a publicação de todos os atos de gestão municipal que envolvam a gestão de recursos públicos, entre outros. Vejamos a fala de um dos entrevistados:

Eu presenciei alguns fatos (por exemplo) a pessoa foi buscar atendimento e não ter medicamento, não ter médico no hospital, assim como o médico foi executar uma medicação num paciente, intravenosa, e não tinha [...] pra fazer a higienização do cliente. Outro fato é a questão do acompanhamento do Diário Oficial dos Municípios, onde se olhando o Diário Oficial foi notado, percebido, alguns absurdos de contratos. Na verdade, foi uma coisa repentina. Devido ao que vinha acontecendo no município eu passei a olhar o Diário Oficial do Município e nessa busca em prol de um acompanhamento com a realidade, eu me deparei com certas situações de contratos que eu achei absurdos. Tinham contratos de execução de palestras que eu achei absurdos, locações de carros fantasma e outros contratos (Demandante 1).

Ficou evidente tanto na fala dos entrevistados quanto nas denúncias realizadas via “Fale Conosco” e e-mail, no período por nós estudado, que a proximidade dos cidadãos com o dia a dia da administração pública municipal, seja pela busca de um serviço público e a sua negativa, seja pela observância de como determinadas obras públicas eram mal realizadas, entre outras,

permitiu o conhecimento das arbitrariedades cometidas e impulsionou a denúncia realizadas.

Concluimos diante disto que a relação entre sociedade civil e Estado, com base na experiência da Ouvidoria do TCE-PI, é dual, isto é, nem sempre pautada na convergência de interesses entre ambos; e é complexa, por se construir em meio ao embate e ao debate, especialmente local, por conta da proximidade entre ambos. Município e seus cidadãos são representantes em âmbito local da relação Estado e sociedade civil. A Ouvidoria do TCE-PI nesse sentido se evidencia, porque, em âmbito estadual, garante a todos os cidadãos do Estado do Piauí que possam vir a participar do controle das contas públicas municipais.

A respeito *do que os mesmos esperavam que acontecesse com o gestor público após a constatação da irregularidade cometida e por eles denunciada* predomina o desejo de que cessem os desvios e/ou irregularidades denunciadas, que o gestor seja punido pelas ilicitudes cometidas e que o município e a população não mais sejam lesados com os atos cometidos. Vejamos:

Eu gostaria que pagasse pelo que ele está fazendo, que ele possa ser penalizado e se possível afastado do cargo mesmo sendo no final da sua gestão (demandante 1).

É que pague pelos seus erros, pelas suas arbitrariedades, porque é dinheiro público, é dinheiro do povo que era pra estar sendo revertido em benefício para o povo e não está sendo. Está tendo desvio de finalidade. Então, eu espero que após a apuração dos fatos se concretize que ele pague as penalidades que tem comprovada, inclusive a gente até pede que seja apressado o relatório de prestação de conta anual de umas denúncias que a gente já fez aqui anteriormente. O relator já até pediu pra pensar (demandante 2).

Só queria que parasse com os desvios. Aí, as outras questões de ações administrativas e jurídicas, aí, cabia aos órgãos competentes. Mas que pelo menos, é o que eu tenho cobrado do Tribunal, eu queria ver o seguinte, chegar o dia, “rapaz, parou!”, parou de dar gratificação irregular, parou de contratar [...] pessoas que estão efetivadas sem concurso, mandou te retirar da folha [...] isso que eu queria, um ajuste de conduta. É o que eu espero até hoje. Porque se dissesse “olha, os desmandos lá acabou”, pronto! Eu queria era parar e sossegar, porque pelo menos aquilo que eu fiz, parou. Quanto a questão de prender ou não, aí não compete a nós. Mas eu queria que, pelo menos, eles parassem, e eles não param. São quatro anos, os vícios são os mesmos. Então, todas denúncias que eu vi aqui são as mesminhas de 2013, 2014, 2015 (demandante 3).

Eu só espero que haja uma punição. Punição essa que a própria lei diz dos maus gestores. Ontem mesmo foi aprovado no Congresso umas dez propostas de combate a corrupção, né? Essas dez aí a gente já sente que o Brasil tem que ser passado a limpo. Eu espero que não só X, mas que outros estados e outros municípios do nosso Piauí que sejam apuradas as denúncias e que sejam penalizadas perante a lei (demandante 4).

É que ele sofra sanções, sobretudo da Lei de Responsabilidade Fiscal (demandante 5).

Constatamos na fala dos entrevistados que sua participação perdura e ultrapassa os limites do ato de denunciar as irregularidades dos gestores municipais. Ligam-se à compreensão do que vem a ser uma boa gestão, de que os gestores devem observar a lei, e utilizar as verbas públicas municipais conforme as demandas da sociedade. Declaram seu firme desejo de que as irregularidades sejam sanadas, que as ilicitudes sejam punidas, e, principalmente, que providências sejam tomadas quanto à má gestão.

Compreendemos que essa preocupação apresenta-se como aspecto positivo do controle social realizado via Ouvidoria do TCE-PI, o que favorece a construção de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil, na medida em que desperta nos cidadãos o senso de responsabilidade não apenas no ato de denunciar, mas de acompanhar a denúncia e concretizar seu objetivo maior, qual seja, o fim dos atos irregulares ou ilícitos praticados.

Entendemos que a concepção do que vem a ser participação, por parte da sociedade civil nesse contexto, é fundamental para o avanço dialógico entre Estado e sociedade, para que esta perceba seu lugar nos espaços de debate e de deliberação acerca de seus direitos, bem como o modo pelo qual os gestores conduzirão sua atuação no gasto do dinheiro público.

A existência de cidadãos ativos é essencial para a democracia, justifica-se aí o constante estímulo institucional em prol dessa atividade cidadã. Ainda que esse estímulo se concentre muito mais no campo do individual do que no da organização, essa participação gera consequências na gestão pública e a direciona positivamente. Entendemos que mediante debate público, acesso à educação, diversidade de espaços populares e deliberativos de participação, essa ação cidadã solitária pode vir a tornar-se mais organizada e coletiva, a depender de como o Estado e a própria sociedade interagem mediante os interesses sobrepostos.

Assim, para nosso estudo, a *compreensão dos entrevistados acerca do que seria participação* tornou-se relevante. Alguns pontos foram enaltecidos nas falas, tais como participação enquanto “direito de cada cidadão”, como “dever” e “independente de política”, como algo que ocorre ainda de forma “lenta” e que proporciona a criação de “novos mecanismos” de participação. Houve também os que a apresentaram de forma negativa, direcionando sua visão ao fato de terem realizado denúncias sobre irregularidades praticadas pelo gestor de seu município e as “irregularidades continuam”. Vejamos suas falas:

A participação social é entendida como um *direito de cada cidadão* exercer a sua voz onde ele vai buscar um benefício não em prol da sua pessoa, mas sim um crescimento do município como um todo porque quando se elege alguém pra se tornar um gestor e não vai ser gestor dele e sim do município em geral e a importância da Ouvidoria fazer o acompanhamento é justamente pra fazer *uma gestão digna pra todos e não apenas pra os que votaram ou elegeram*

ele, mas que ele possa ser fiscalizado pra fazer as coisas coerentes corretas (demandante 1) (Grifo nosso).

Tem. E deve! Nós devemos ter isso daí, *independente de política*, porque infelizmente as pessoas usam a política num interior desse, no pequeno né, mas tem que tirar a política, nós tamo com gestor, é [...] gestão pública, dinheiro [...] o melhor para os nossos filhos, não, nem para os meus filhos mais, né, mas pros meus netos, pros netos alheios. A gente tem que preocupar com isso aí, tem que ter! Infelizmente hoje [...] *as pessoas têm medo porque sofre perseguição né!* Mas se fizer do jeito que eu tô fazendo, eu não comento, não ando comentando nada [...] O órgão qual é? O órgão competente não é o Tribunal? Pois é aqui que eu tenho que estar! *Não é conversando no meio de rua, nem nada*, eu venho aqui. A imprensa mesmo [...] não usei a imprensa porque? Porque acho que não é hora ainda. Primeiro vamos esperar os órgãos fiscalizadores. Depois a gente [...] imprensa! (demandante 3) (Grifos nossos).

Eu acho muito importante e ainda acho assim um *pouco ainda lento*. *O pessoal não tem [...] não despertou ainda*, principalmente no interior, *não despertou aquela coisa de estar reivindicando o que é de direito dele*. Mas isso aos poucos está sendo despertado, está aí a questão das mídias, das redes sociais, as pessoas participam mesmo de forma ainda acanhada com medo de alguma represália, *mas está melhorando* e a gente espera melhorar mais e mais e mais (demandante 2) (Grifo nosso).

Começar a falar de participação social no nosso município e na maioria dos municípios do Piauí, nos municípios pequenos, *as pessoas não atendem nem um chamamento*. *Se você for marcar uma reunião e chamar pra discutir, pra debater políticas públicas de educação, de saúde, assistência social [...] ali eles não têm nenhum interesse, eles não demonstram nenhum interesse, nenhum interesse*. Se for da oposição, contra o prefeito, eles não vão porque se o prefeito ficar sabendo [...] tava na reunião da oposição [...] Então, é *aquela política pequena* ainda que a nossa população não entendeu ainda o que tá acontecendo (demandante 4) (Grifo nosso).

Através da mobilização social é que são criados novos mecanismos. Então, a sociedade, ela impõe a criação desses novos mecanismos de controle (demandante 5) (Grifo nosso).

A fala do demandante presencial 1 apresenta sua compreensão de participação enquanto direito de cidadania, bem como a participação enquanto meio para alcançar um fim maior, qual seja “crescimento do município” o que se traduz em benefícios para a coletividade. Esse aspecto vai ao encontro de nossa compreensão acerca do papel da participação da sociedade civil, seja em sua modalidade organizada, em grupos, movimentos, associações, ou não organizada, quando ocorre de forma individualizada. Em ambas as situações o exercício da cidadania se faz presente e repercute positivamente na construção de uma relação mais democrática entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, acreditamos que a organização social em prol de interesses coletivos força o Estado a agir mais rapidamente, impulsiona e direciona suas ações em prol de responder aos anseios coletivos representados.

A fala do demandante presencial 3 aponta como empecilho a maior participação da sociedade, o medo de perseguições, e atesta que, independente desse aspecto, continua a denunciar por pensar nas gerações futuras. Esse depoimento reforça que apesar dos obstáculos que se apresentam, o exercício da cidadania se consolida por meio da prática reiterada e do seu agir em prol de um bem coletivo, algo maior que seus interesses individuais.

As falas dos demandantes presenciais 2 e 4 reforçam a ainda tímida participação de mais membros de suas comunidades no controle das contas públicas municipais, mas reforçando tratar-se de uma situação em crescente evolução, em que aos poucos está acontecendo uma mudança em prol de um aumento dessa participação. Esse cenário permite-nos conjecturar que, na medida em que a comunidade percebe que as denúncias realizadas geram efeitos positivos em suas comunidades, estimula-se uma crescente participação de mais cidadãos ou grupos organizados.

A fala do demandante 5 acerca da participação a interliga à mobilização social e à criação de novos mecanismos de controle. Em sua concepção, quanto maior for a participação da sociedade mais espaços de controle surgirão para viabilizar o controle da gestão pública.

Assim, a participação exaltada nas falas dos entrevistados reflete de certo modo a realidade do contexto estudado, na medida em que exalta a participação, enquanto direito, princípio, dever moral, responsabilidade etc. Ainda que tenha ficado evidente em nossa pesquisa que a sociedade civil não organizada se fez bem mais presente do que a organizada, essa participação se fez importante, por ter aproximado o cidadão dos assuntos relacionados à gestão pública, a atuação estatal, em sua localidade. Importar-se com a condução política do espaço em que vive é parte de um processo de aprendizado rumo a um senso mais amplo de participação social nas mais diversas esferas e espaços públicos.

Não podemos perder de vista que essa relação é dialógica, complexa, e, portanto, difícil de ser construída, e necessita ser continuamente fortalecida, em especial por sofrer interferências de ordem privada e mercadológica que falseiam e desfiguram tanto o papel do Estado quanto o da sociedade civil. A fragilização de ambos não traz vantagem alguma para a consubstanciação de nosso país enquanto Estado Democrático de Direito. Ao contrário, a participação ativa da sociedade nos fortalece como sujeitos sociais, portanto, cidadãos protagonistas e condutores de suas histórias individuais e coletivas, sobretudo sua relação com o Estado.

No contexto das relações entre Estado e sociedade civil, não devemos esquecer a máxima de Nogueira (2011, p. 106):

Estamos hoje sedados por uma sedução: a de que diante da ‘falência’ da política, da falta de desprendimento e da inoperância dos políticos, tudo melhoraria se jogássemos as fichas na ativação da pureza associativa dos movimentos sociais e das formas espontâneas ou ‘naturais’ de expressão da vida comunitária. O ativismo civil funcionaria, assim, como uma espécie de fonte geradora de energia com a qual se neutralizariam as maldades do sistema político. Por detrás de tudo, uma visão dicotômica das relações entre Estado e sociedade civil que, em vez de serem vistas como estruturadas por uma dialética de unidade e distinção, ganhariam a imagem de uma disjunção, de uma separação, de uma ausência de comunicação. Sataniza-se o espaço político para dar livre curso a uma hipotética natureza virtuosa da sociedade civil.

Ao serem questionados acerca *dos avanços, dificuldades, limites e obstáculos por eles enfrentados para efetivamente exercerem o controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI*, estes destacaram, como um aspecto relevante em termos de avanço, o andamento interno, especialmente no que compete à Ouvidoria realizar. Vejamos a fala de alguns entrevistados:

Certo. O avanço que eu posso te colocar é que na medida que a gente dá entrada aqui logo *eles agilizam o procedimento*, logo já vai pro relator, o relator já notifica [...] (demandante 2) (Grifo nosso).

Existe a vantagem em saber que *as coisas estão andando* (demandante 3) (Grifo nosso).

No que tange ao desenrolar processual das denúncias realizadas, após o recebimento via Ouvidoria, prevalece o respeito às normas procedimentais, encaminhando-as às instâncias internas competentes do TCE-PI e repassando as informações aos demandantes acerca do seu trâmite. Entretanto, foi apontado por alguns entrevistados que esse procedimento sofre interferências externas, entre elas a de políticos e advogados, que prejudicam o desenrolar do processo e até modificam a decisão final do TCE-PI, o que muitas vezes frustra seu demandante. Vejamos:

Eu vejo, de certa forma, uma boa parte da população, com referência ao Tribunal, uns acreditam outros não. Eu diria que hoje é meio a meio, cinquenta por cento sim e cinquenta por cento não. Por que? É porque tem aquela história da *colocação política*, tem o “padrinho político”, não é? Então, de certa forma, pras pessoas, por incrível que pareça, pras pessoas que têm mais consciência, têm mais a cabeça esclarecida, quando se fala de Tribunal dizem: “*Não, fulano lá tem o padrinho ‘X’ e ‘Y’ e não acham que a denúncia não vai dar em nada*”. Então, é lamentável dizer isso, mas é a realidade que acontece no nosso Estado (demandante 4) (Grifo nosso).

A escolha dos conselheiros do TCE-PI está prevista no artigo 11 da Lei Orgânica do órgão, onde dispõe que os conselheiros devem ser escolhidos dentre brasileiros cujos requisitos

de conhecimento, idoneidade moral estão lá descritos, senão vejamos:

Art. 11. Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notório saber jurídico, contábil, econômico e financeiro, ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija, em ambos os casos, os conhecimentos previstos no inciso III, do art. 11.

No entanto, o histórico do Tribunal em relação à escolha dos conselheiros é pautado prioritariamente na escolha política, uma vez que os eleitos em sua quase totalidade provêm de ex-componentes da Assembleia Legislativa do Estado. A título de exemplo, observe-se a composição atual do quadro de conselheiros do TCE-PI: dos sete conselheiros, cinco ocupavam cargos de deputados na Assembleia Legislativa. Os dois membros restantes são provenientes do Ministério Público e da Auditoria de Contas do próprio TCE-PI (TCE-PI, 2017).

O artigo 12 da supramencionada Lei Orgânica dispõe uma proporção de quatro vagas a serem preenchidas por escolha da Assembleia Legislativa do Estado e três a serem preenchidas por funcionários concursados do TCE-PI, que também passam pelo crivo de escolha do Governador e submetidos à aprovação da Assembleia. O cenário apresentado pelo demandante 4 acima põe em xeque o critério político de escolha dos conselheiros, o que dificulta a compreensão da lisura e imparcialidade das decisões tomadas por eles, ainda que estas se deem, em regra, pautadas pelos pareceres técnicos emitidos pelas diretorias de fiscalização e Auditoria do órgão. Vejamos a fala do demandante 3, que, assim como o demandante 4, mostra a interferência externa se fazendo presente na atuação do TCE-PI. Vejamos:

Os políticos interferem né, os advogados vêm aqui, eles têm acesso aos processos. Eu mesmo, na primeira vez que eu vim, eu procurei um relator aqui e depois eu soube que o processo, praticamente um advogado veio aqui e pegou o processo. As pessoas são informadas e as prefeituras estão sendo denunciadas, tá entendendo? Então fica assim, as pessoas vem aqui, os advogados vem aqui pra ter acesso aos processos pra ir na prefeitura negociar pra defender o prefeito. Hoje o que acontece nos tribunais é isso, os advogados ficam esperando [...] É dessa forma, é lamentável. Os deputados vêm aqui, os advogados vêm aqui aí pegam os processos e vão defender. Nós temos o caso do xxxxx, CNJ. Eles não tinham que estar defendendo uma prefeitura corrupta se “eu” faço parte do Conselho Nacional de Justiça e ele defendeu a prefeitura de lá recebendo quinze, vinte mil reais. Eu fiquei decepcionado, fiquei horrorizado. A prefeitura corrupta com os fatos comprovados, quando é só uma denúncia [...] mas é fato comprovado. “Eu” peguei o que? “Eu” peguei uma empresa de material de construção e contratei pra educação. Construção contratar inspetor pra educação? Quer dizer, fato comprovado. “Eu” vou defender o que? Era pra ele dizer honestamente: - Rapaz, eu não posso te defender porque isso aqui não tem fundamento. Se as contas dele foram

bloqueadas aí vai um desembargador entra com um mandato de segurança [...] aí tã, a prestação de contas dele, a de junho, nunca foi prestado contas. Nós estamos em dezembro praticamente e a desembargadora vai lá e manda liberar as contas. O Tribunal bloqueia e a desembargadora desbloqueia e ele não presta conta. Porque se ele prestasse contas aí tudo bem, “a gente” libera porque ele prestou. Tá lá, a última vez que ele prestou foi em maio e ficou por isso mesmo e as contas [...] o cara metendo a mão no dinheiro (demandante 3) (Grifo nosso).

As interferências externas apontadas pelos entrevistados são sérios obstáculos à construção de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil, haja vista pôr em xeque a própria credibilidade das Instituições que representam a ordem política do País, apresentando-se como pontos negativos que dificultam a ampla utilização da Ouvidoria do TCE-PI com o fim maior de participar e de se fazer presente na gestão pública, para além do voto.

A presença forte do autoritarismo nas relações entre Estado e sociedade civil é igualmente percebida na fala dos denunciantes entrevistados quando falam de seu receio de se identificar na denúncia, das perseguições que sofrem porque fiscalizam e denunciam, o que se impõem como óbice à realização de efetivas práticas democráticas de controle social e participação. Trata-se de elementos pertinentes a nossa própria história sociocultural e política (NOGUEIRA, 2011).

Além dessas questões, outras dificuldades e obstáculos para efetivamente controlar e fiscalizar as contas públicas municipais foram mencionados, como a falta de conhecimento acerca da prática do gestor ser ou não legal, dificuldade de acesso aos meios eletrônicos de informação e denúncia. Vejamos:

Eu, particularmente, não vejo dificuldade, talvez possa existir dificuldade pra outras pessoas por serem leigas, por não terem o devido conhecimento e até mesmo acesso à internet porque nem todo mundo tem condições de pagar uma pacote de internet e a outra questão é devido a ser uma cidade carente de renda, não ter um mercado de trabalho [...] as pessoas ficam mesmo a mercê, ficam naquela dependência em prol de uma migalha e tem medo de fazer algo por medo de perder o que tem, aquele benefício que tem diante do gestor (demandante 1) (Grifo nosso).

Assim, a dificuldade é até de conhecimento. As pessoas não têm conhecimento efetivo de que elas podem demandar através de uma Ouvidoria e aqui simplifica muita coisa, não é? (demandante 5) (Grifo nosso).

Verificamos que a ausência de conhecimento, mencionada por alguns entrevistados, tem sido constantemente combatida pelo TCE-PI através da realização dos Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, além da divulgação através dos meios de

comunicação.

Um dos demandantes via *e-mail* que nos respondeu às questões enviadas demonstrou em sua resposta um obstáculo à realização de denúncias, que seria o deslocamento até a sede da Ouvidoria na capital para juntar provas relacionadas à denúncia que realizou. Vejamos:

Falo por mim, a Ouvidoria e o TCE desempenham o seu papel, mas é difícil, por exemplo, quando eles pedem para que o denunciante se dirija ao TCE para formalizar a denúncia, pois quem mora distante é inviável a ida até Teresina, onde se encontra o TCE, para poder formalizar a denúncia, no meu caso específico é difícil porque o TCE pediu provas do atraso e eu teria que informar os dados bancários dos servidores, juntamente com os seus contracheques, mas enviei ao TCE um relatório de pagamentos da Secretaria de Saúde do Município de Y, assinado pela Secretaria Municipal, onde comprova os atrasos. Daí advém a maior dificuldade, mas não há obstáculos e o mais importante é que atualmente foi aberto procedimento para apurar e quem sabe comprovar as irregularidades denunciadas, pena que a gestão atual está acabando (demandante via e-mail 2).

Nesse sentido, a possibilidade de realização de denúncias através da presença da Ouvidoria Itinerante é salutar, na medida em que possibilita pessoas de localidades mais distantes da sede do TCE-PI realizarem suas denúncias.

A Ouvidoria, segundo os entrevistados, cumpre seu papel de garantir a participação social no controle das contas públicas municipais, uma vez que a maioria demonstrou não enfrentar obstáculo algum para realizar sua denúncia, enfatizando, inclusive, que o ato de denunciar via Ouvidoria era mais viável por não exigir a identificação do denunciante no processo.

A fala do demandante 3 acerca de sua visão sobre o processo e seu trâmite no TCE-PI nos chamou a atenção, por enfatizar a necessidade de manifestações mais rápidas e duras sobre as irregularidades comprovadas, especialmente no tocante ao desvio de verbas públicas e também de finalidade. Vejamos:

É o seguinte: o que eu acho do Tribunal é aquela questão, eu acho que tanto a Ouvidoria quanto o próprio Tribunal devia *ter os ajustes de conduta*. Foi comprovado que “eu” estou pagando gratificação ilícita, o que é que o Tribunal devia fazer? Suspende. Não se pode permanecer, a população fica o que? Nós ficamos alheios. 2013 quando ele assumiu, *quer dizer, o cara ganhou a eleição de novo* (Demandante presencial 3) (Grifo nosso).

Fica latente na fala do entrevistado como este concebe o papel da sociedade e do Estado na atual democracia, cabendo às instituições o papel de investigar, julgar e punir as irregularidades na gestão pública, e à sociedade o de denunciar. Porém, sua visão de sociedade não ultrapassa os limites da ação individual e responsável de cada cidadão, deixando evidente

na declaração abaixo que “se cada um fizer sua parte tudo ficará melhor”. Vejamos,

Então “você” diz pra mim assim: “Mas, Z, a culpa é do povo”. Não, porque *o povo não tem a caneta pra dizer que esse rapaz não devia ser candidato e pra coibir esses atos absurdos*, quer dizer, eu passei quatro anos dando [...] ora, se a Dilma com setenta o povo vota nela, imagine “eu” dando trezentos, duzentos, cem, quinhentos a “A” e a “B” aleatoriamente sem prestar serviços à prefeitura. Não tem como eu perder uma eleição dessas. Então eu vou esperar o que? Então, quer dizer, *o que eu espero não é do povo, se eu fosse esperar do povo eu tava lá. Eu tenho que esperar dos órgãos competentes as ações*. Quem é que pode dar um ajuste nas condições? Eu não. A população pode? Não. *Eu tenho condições de afastar um prefeito? Não, quem tem que afastar é a justiça*. Então, são essas coisas *se cada órgão fizer o seu papel o povo vai estar fazendo* porque, observe, eu já estou desde 2013 fazendo a minha parte e eu não ganho nada pra isso, não sou político, nada, mas eu venho, eu entrego tudo prontinho. É assim, assim e assim e fulano de tal é isso, é isso, é isso [...] fulano recebendo isso, isso e isso [...] fulano em Brasília assim, assim, assim [...] *tudo comprovado com documento retirado do próprio Tribunal*. Então, eu não posso esperar pela população. *Eu sou praticamente o único que estou fazendo o meu papel lá em Y [...]* (Demandante presencial 3) (Grifo nosso).

O entrevistado também faz menção à consequência imediata da demora em julgar e punir as ilicitudes denunciadas, qual seja, a reiterada repetição dos erros cometidos pelo gestor, a possibilidade de este permanecer à frente da gestão do município durante todo o mandato, bem como um grau maior de punição quando julgado o processo, inclusive com sua prisão. Vejamos:

[...] mas faltou o poder público tomar as devidas providências porque pelo menos se [...] e outra coisa é recuperar o cidadão⁵³ porque se ele tivesse orientado eles cedo logo no início do mandato e logo em abril ele tivesse parado com esses desmandos talvez hoje ele não tivesse o risco de ir pra cadeia porque aí fez o que? Aumentou mais os desmandos quando poderiam ter sido evitados. A gente poderia recuperar, a minha intenção era essa. “Tiro” os desmandos, “pago” as gratificações só de quem tem direito, “vou botar” na folha só quem é concursado e pronto. Licitação “eu” vou fazer honestamente, mas não [...] *se deixou, se deixou, se deixou e já são quatro anos e o cara ganhou a política de novo* (Demandante presencial 3) (Grifo nosso).

O entrevistado também menciona que há perseguição por parte do gestor do seu município, aponta essa situação como extremamente prejudicial a si, ainda que não o desestimule a continuar denunciando as irregularidades por ele constatadas. Vejamos:

Aí eu vou passar mais quatro anos sendo perseguido novamente. Quer dizer, enquanto pessoas no Brasil, delator que cometeu os crimes tem benefício, eu, que prestei um serviço à comunidade fui muito prejudicado, eu perdi tudo durante quatro anos, quase cem mil reais eu perdi e *mantive a minha*

⁵³ O Entrevistado a mencionar o termo “recuperar o cidadão” se referia à possibilidade de o gestor, em sendo punido rapidamente pelo ato ilícito cometido, não cometer novos ilícitos.

integridade, me mantive sozinho, caminhando. É porque eu tinha dois turnos e perdi uma carga horária. Quer dizer, é triste essas coisas e ninguém [...] teve mês que eles não me pagavam. Eles disseram ao pessoal do Tribunal que sabiam que me deviam, mas não me pagavam, só essas coisas, quer dizer, você tem que ter uma proteção (Demandante presencial 3) (Grifo nosso).

Há menção por parte do denunciante entrevistado da ausência de providências a serem tomadas por outro Órgão, no caso, o Ministério Público estadual. A este compete interpor denúncias em âmbito criminal acerca dos fatos comprovadamente ilícitos cometidos pelo gestor público municipal, não existindo para tanto a necessidade de qualquer solicitação, seja por parte do TEC-PI, seja por parte dos cidadãos. O simples conhecimento do fato por parte desse órgão, independente do meio utilizado para isso, já o obriga de imediato a proceder com a denúncia perante o Tribunal de Justiça do Estado, por se tratar de irregularidades cometidas por chefe do Poder Executivo municipal. Vejamos a seguir:

Demandante presencial 3 – [...] você sabe o que é sair daqui a pé pra ir lá no Ministério Público Federal? Eu já fui chorando e caminhando [...] quer dizer, em quatro anos esse rapaz não tem nenhum processo na justiça comum.

Entrevistadora – O Ministério Público nunca [...]

Demandante presencial 3 – Até hoje nunca, pode ser amanhã. Na federal também não, quer dizer, uns fatos desses gritantes pra mim.

A indignação do entrevistado com os fatos ocorridos e com a inércia das instituições em punir as irregularidades em seu município se evidencia em sua fala e demonstra seu desejo de ver corrigidas as irregularidades, de que a gestão pública municipal ocorra conforme dispõem as leis. Vejamos:

Demandante presencial 3 - Aí, quer dizer, eu como cidadão não tenho como parar, eu quero viver minha vida, mas não tenho como parar se quando eu chego aqui eu pego um extrato está lá o nome da pessoa que é [...] vamos dizer, guarda do Banco do Brasil recebendo (áudio incompreensível) sem fazer nada. Eu não posso ficar calado porque é meu dinheiro. É dinheiro do FUNDEB, é da educação, são os filhos, os seus filhos, seus netos que estão estudando, então eu não posso. Isso é que me adocece. Eu queria parar, eu queria não vim mais aqui, mas do jeito que anda eu tenho que vim porque se eu calar vai ficar pior do que está porque ele não parou. Se a senhora ver, é um absurdo, é todo dia, quando você pega um extrato está lá o nome de fulano que não tem nada a ver com a educação, dono de universidade recebendo pra quebrar meio fio, é insulto uma coisa dessa. É fato comprovado com recibos tirados do próprio Tribunal e nada é feito. Não precisa de várias ações pra mandar prender. Se a senhora roubou uma galinha a senhora num é presa? Pronto, bastava uma, imagine que no caso dele são “umas”, quer dizer, a pessoa foi efetivada sem concurso público... quatro anos. Aí é onde que eu acho a indiferença do Tribunal, foi comprovado, as pessoas foram lá [...] sem concurso público. Por que não mandou retirar da folha?

Entrevistadora – E o senhor não tem essa resposta?

Demandante presencial 3 – Ela continua recebendo até hoje, continua efetivada, continua recebendo até hoje com ações no Ministério Público Federal, Municipal, Estadual e ela continua recebendo. Isso aí é que eu acho que é um absurdo. Isso aí é que eu acho [...] a morosidade do próprio Tribunal, dos órgãos, de todos eles porque a Ouvidoria recebeu e comprovou, então vamos tomar providências principalmente daquelas que podem ser imediatas, retirar das folhas, coibir gratificações, essas é de imediato e as outras vai caminhando pra frente e infelizmente é o que não acontece e é por isso que eu tenho vindo aqui toda semana.

Foi possível constatar no período analisado que o demandante 3 em questão realizou cinco denúncias formais via Ouvidoria ao TCE-PI, sobre irregularidades cometidas no seu município. Sendo um em 2013; dois em 2014, uma em 2015 e uma em 2016. As denúncias geraram consequências ao gestor denunciado, sendo elas: inspeção *in loco* da gestão das verbas públicas destinadas à educação no município, onde se constatou a irregularidade denunciada e o processo foi apensado às contas do exercício de 2013. As supracitadas contas do gestor somente foram analisadas em 2016, tendo sido reprovadas pelo TCE-PI. A segunda denúncia, já em 2014, também sobre desvio de finalidade no uso de verbas públicas, gerou como consequência um Auditoria Contábil, realizada pelo TCE-PI onde se constatou a irregularidade dos fatos denunciados.

O processo foi apensado na apreciação de contas do exercício 2014 e aguarda julgamento. A segunda denuncia de 2014, realizada pelo entrevistado bem como a de 2015 versaram sobre contratações irregulares, tendo sido comprovadas, gerando apensamento do processo na apreciação das contas do respectivo exercício. Já a última denúncia versou sobre atraso no pagamento do salário dos servidores, gerando imediata ação do TCE-PI, no sentido de notificar o município para realizar os pagamentos, sob pena do bloqueio das contas e aplicação de multa.

Assim, não podemos desconsiderar a ativa participação dos cidadãos no controle e fiscalização das contas públicas via Ouvidoria do TCE-PI, mas o caminho a ser trilhado em busca de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil passa necessariamente pela compreensão que ambos os sujeitos que a compõem não são totalmente virtuosos, no caso, a sociedade civil, ou ineficientes, no caso, o Estado, como prega o neoliberalismo. Ambos são permeados por interesses plurais e buscam posição e poder político. A não consensualidade na relação Estado/sociedade civil é característica preponderante e reflete os interesses envolvidos nesse jogo de forças, em que a sociedade civil, plural, heterogênea e representante de interesses coletivos se faz presente e atuante diante de um Estado igualmente forte, heterogêneo e permeado por diversos interesses.

Nossa compreensão da participação ocorrida via Ouvidoria do TCE-PI segue essa trilha, de atores e/ou sujeitos plurais em busca de ver seus interesses atendidos, ao tempo em que dialoga com um Estado forte, no que diz respeito à manutenção de seu poder frente à sociedade, e que também representa interesses diversos e heterogêneos. Esse cenário reflete a necessidade de conceber a sociedade civil, organizada ou não, para além de um simples atuar cívico e individual, mas como um canal capaz de produzir uma relação mais forte entre Estado e sociedade civil, na medida em que proporciona a participação de todos no controle das contas públicas municipais. E, ainda que no nosso estudo esta tenha se dado predominantemente pela sociedade civil não organizada, houve participação, e esta ultrapassou os limites do ato de denunciar e seguiu no seu acompanhamento até o deslinde final.

Por fim, a concepção de participação cidadã por nós adotada, como a que melhor traduz uma efetiva relação democrática entre sociedade civil e Estado, compreende que há mais que se esperar da participação, do que a ação individualizada e cívica, presente nos relatos e práticas de controle social via Ouvidoria do TCE-PI, seja presencial seja através dos meios eletrônicos, ainda que tenham seu valor e contribuam para — em menor proporção, pois destituída de um sentido maior — o fortalecimento da sociedade civil, mediante suas organizações, e reivindicações em prol da coletividade (TEIXEIRA, 2001).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa caminhada rumo ao desenvolvimento desta pesquisa, tendo como cenário A Ouvidoria do TCE-PI, foi pautada pelos seguintes questionamentos: — Como a participação da sociedade civil organizada ou não dentro desse espaço se realizava? — Como se compunha a sociedade civil que da Ouvidoria fazia uso? — Qual seria a sua visão acerca do seu papel de fiscalizar e controlar as contas públicas municipais via Ouvidoria? — Quais as consequências de ordem política e social decorrentes dessa participação social via Ouvidoria? — Que ações realizadas pelo TCE-PI em prol do controle da gestão pública municipal foram fruto direto da participação social via Ouvidoria? — Quais avanços e retrocessos, limites e possibilidades ali se estabeleciam no que diz respeito ao fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado?

As respostas obtiveram contribuição tanto das análises teóricas que fizemos, quanto da pesquisa de campo que realizamos, buscando compreender a relação entre Estado e sociedade civil no decorrer da história, no sentido de verificar como esta evoluiu e se encontra nos dias atuais. Tal reflexão nos permitiu perceber a importância de ambos e como sua relação fora pautada. Expondo os significados, características temporais, variações e interpretações em favor do fortalecimento ou não da supramencionada relação, foi possível compreender que as elaborações teóricas nesse sentido se deram, no geral, objetivando demonstrar que a figura do Estado era necessária, mas que sua atuação dependia de fatores externos, como o mercado, dele não conseguindo se desvencilhar, e a ele servindo em diversos momentos. Os dados colhidos e as entrevistas realizadas em nossa pesquisa de campo nos permitiram concluir que a relação entre Estado e sociedade civil é dinâmica, dialógica, cercada por interesses diversificados, plurais, e que representam indivíduos, classes sociais, grupos, movimentos organizados, buscando fazer-se presentes tanto na esfera da representatividade, quanto nas instâncias deliberativas, consultivas e fiscalizadoras da gestão pública.

Percebemos que, no tocante à Ouvidoria do TCE-PI, enquanto espaço de participação da sociedade civil, no controle e fiscalização das contas públicas, esta detém papel relevante, quando se trata de viabilizar a qualquer cidadão a realização de demandas relacionadas ao controle da gestão municipal. Constatamos por meio das falas dos entrevistados, bem como da análise dos Seminários de formação realizados, que o estímulo por parte do órgão é voltado primordialmente para as iniciativas individuais, ainda que não haja nenhum impedimento para que grupos, associações ou movimentos sociais também possam acessá-lo no sentido de realizar denúncias. Os dados quantitativos analisados demonstraram que houve a predominância de

demandas realizadas por cidadãos sem vínculo com grupos, associações, sindicatos ou movimentos sociais, mas que suas demandas, em grande maioria, envolviam questões e direitos de ordem coletiva.

Foi necessário refletir também sobre a participação, compreendendo-a como sendo a habilidade de se fazer presente nos espaços participativos e na esfera política, bem como no processo de deliberação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Pudemos ver que a participação trilhou um longo e lento caminho, sofrendo mutações no decorrer da construção do Sistema de Proteção Social brasileiro, bem como do nascimento e evolução de sua democracia. Essas modificações dizem respeito aos sujeitos ou forças de pressão envolvidos, às conjunturas e estruturas sociais presentes, às respostas estatais dadas, bem como aos significados que o próprio termo foi assumindo no decorrer da história (TEIXEIRA, 2003).

Constatamos no presente trabalho que falar de participação, em se tratando da relação Estado e sociedade civil, exige a compreensão de um todo, plural e heterogêneo, em que os grupos envolvidos almejam presença, espaço e poder diante do Estado. Os constantes encontros e desencontros entre o Estado e a sociedade civil se dão em face dos interesses e das forças envolvidas, tendo o mercado, na sociedade capitalista, como protagonista de relevância, ditando regras e/ou participando do processo. Nesse sentido, a cidadania está imbricada na própria concepção de participação, nesse jogo de interesses e de forças. Assim, seria a participação o mecanismo mais eficaz e produto de uma atuação organizada da sociedade civil em busca de seu fortalecimento, perante o Estado e o mercado, defendendo seus interesses, e assumindo responsabilidades e deveres.

Nossa compreensão acerca da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais, via Ouvidoria do TCE-PI, consiste, ainda que tenha prevalecido a demanda individual, de cidadãos em busca de uma resposta à malversação do dinheiro público, constatada mediante sua fiscalização. Esta contribui para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, e permite perceber avanços quanto à participação da população. A denúncia de um cidadão repercute na vida de toda a sua comunidade, tendo em vista tratar-se de verba pública destinada à prestação de serviços e construção de obras no município, e, ainda, que não exista engajamento do demandante a um grupo ou associação, há um ativismo social e político que o insere no processo de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

Em nosso estudo tratamos do controle social da gestão pública, como parte da realidade democrática não só do Brasil, como de muitos países, tidos como democráticos e republicanos, tornando obrigatório, por parte do Estado, a publicização de seus atos e sua fiscalização através da opinião pública e de espaços institucionalizados de controle (Ouvidorias, Controladorias,

Tribunais de Contas, Conselhos etc.).

Vimos que a ampliação do controle social aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como a presença de espaços públicos, objetivando fiscalizar não apenas o processo decisório, mas também a execução dessas decisões, tendo em vista que estas afetam diretamente a vida dos sujeitos sociais, é necessária para o desenvolvimento da democracia.

Assim sendo, defendemos que a participação social com o objetivo de controlar os atos dos agentes públicos traduz a possibilidade de a sociedade corrigir os atos indevidos de gestão, responsabilizando os atores políticos, e divulgando estes atos. Ressalte-se a necessidade de maior organização por parte da sociedade civil para exercer esse tipo de controle, mediante capacitação permanente, estruturação e condições objetivas no cumprimento de suas funções e papéis na relação com o Estado. Desta forma, concluimos que os diversos espaços públicos, institucionais ou não, entre eles a Ouvidoria do TCE-PI, podem viabilizar o controle social, nas diversas etapas da implementação das políticas públicas.

Pudemos compreender que tanto a dimensão de controle social dos atos de gestão pública quanto a da participação da sociedade civil nesse processo são temas recentes, que perpassam o cenário decisório da administração, e ocupam papel relevante quanto à discussão acerca da compreensão da relação sociedade civil e Estado no processo democrático.

Contudo, defendemos que a participação cidadã não substitui o papel do Estado no que toca à sua função decisória na democracia. Sabe-se que é por meio do processo eleitoral que se legitimam os representantes políticos, os quais exercerão suas funções legislativas e executivas. No entanto, a participação do cidadão deve ser uma construção contínua, efetivando-se pelo debate nos espaços públicos, e, deste modo, exercer um papel fundamental na definição dos principais rumos e alternativas da gestão pública, fiscalizando e controlando as decisões postas em prática mediante os atos de gestão, entre outras formas de participação.

Ainda que sob o ponto de vista normativo e político, é perceptível que o País evoluiu democraticamente, por ampliar os instrumentos participacionistas relacionados à implementação de direitos e à fiscalização da gestão pública, a utilização, pelo Estado, na década de 1990, de preceitos neoliberais na condução da gestão pública do Brasil, representou um retrocesso no que diz respeito à construção de uma relação pautada em elementos democráticos no Brasil (SOARES, 2009).

Constatamos que a interferência neoliberal, mudou o caminho político do País, e fez com que duas realidades ou projetos políticos distintos se fizessem presentes: um que condensava os interesses de um modelo político neoliberal; e outro pautado na participação popular na reivindicação, implementação, elaboração de políticas públicas e no controle social

da gestão pública, sendo firmado pelos movimentos sociais.

Pudemos constatar a importância da criação das Ouvidorias dos Tribunais de Contas, com o objetivo de viabilizar a apresentação por parte de qualquer cidadão de reclamações ou sugestões relacionadas à gestão das contas públicas.

Acerca do modo como a participação da sociedade civil organizada ou não se realiza via Ouvidoria do TCE-PI, constatamos que a essência da Ouvidoria do TCE-PI, na visão do Estado, é estabelecer canal de comunicação entre a sociedade civil e o TCE, com fins a auxiliá-lo no seu papel de controlador da administração pública. Firma-se, com isso, uma política de acompanhamento e controle por parte da sociedade em relação à administração, na qual o cidadão atua em favor do controle e fiscalização de seus representantes.

Ao analisar este mecanismo sob o ponto de vista de sua relevância para o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil, mesmo levando em consideração que os preceitos neoliberais se apropriam constantemente de mecanismos e espaços tidos como públicos e participacionistas para tão somente justificar a transferência de responsabilidade estatal para a sociedade, vimos sua importância no contexto estadual, haja vista o relevante número de demandas realizadas nos anos pesquisados.

Assinale-se que o TCE-PI apresenta como entendimento no que diz respeito ao papel de sua Ouvidoria que se trata de um mecanismo voltado para auxiliar o controle externo da gestão pública municipal e especialmente possibilitar a fiscalização por parte da sociedade. Logo, ficou claro em nosso estudo que a criação e implementação física e estrutural da Ouvidoria do TCE-PI se deu em meio a um cenário de modificações na condução da gestão pública, de atuação mais transparente, mais eficiente e pautada no cumprimento da legislação orçamentária.

Nesse sentido, a compreensão acerca da participação da sociedade no controle das contas públicas municipais, via Ouvidoria do TCE-PI, exigiu-nos uma reflexão macroestrutural de seu papel frente às exigências políticas e econômicas de adequação do Estado a uma atuação voltada para a eficiência e efetividade governamentais.

Na fala dos servidores entrevistados, ficou evidente que a Ouvidoria do TCE-PI, desde a sua criação até os dias atuais, buscou atuar em prol da observância de sua função primordial, qual seja, proporcionar a qualquer cidadão o direito de participar no controle e fiscalização das contas públicas do seu município. O período da realização da pesquisa e a análise documental nos permitiu constatar que o procedimento a ser observado para realizar uma denúncia não apresentava significativos obstáculos, podendo ser feito via “Fale Conosco”, por e-mail, por telefone ou de modo presencial.

Constatamos também a predominância do uso do e-mail e do “Fale Conosco”, em

detrimento da denúncia por telefone ou presencial, tendo em vista que os dois primeiros se davam através da Internet, viabilizando àqueles que residiam nos municípios mais distantes efetivar sua demanda perante a Ouvidoria do TCE-PI. No caso das denúncias por telefone, vimos que sua utilização para efetivar denúncias era inviável sob o ponto de vista da obrigatoriedade de, posteriormente, apresentarem-se documentos que comprovassem minimamente a denúncia. Fato que em relação ao “Fale Conosco e e-mail” se fazia possível ainda que a Internet não estivesse disponível de forma gratuita nos municípios. Podemos afirmar, então, que a Internet foi relevantemente utilizada para viabilizar as demandas na Ouvidoria.

Verificamos que o tipo de demanda mais realizada via Ouvidoria foi a solicitação de informações, o que enalteceu a busca pela sociedade de dados, elementos ou confirmações sobre a legalidade ou não de atos praticados pelos gestores. Na medida em que o trabalho de divulgação do órgão foi ampliado nos municípios, o número de denúncias apresentou um progressivo aumento, demonstrando sua íntima ligação com o conhecimento da existência desse espaço e a possibilidade de sua utilização.

Acerca da composição da sociedade civil que da Ouvidoria do TCE-PI se utilizava, constatamos que a maior parte das demandas via Ouvidoria do TCE-PI foram realizadas por membros da sociedade civil não organizada. Entendemos que este espaço está moldado para estimular e receber denúncias que partem de cidadãos sem vínculo com grupos ou associações, podendo esse tipo de participação ir ao encontro das propostas neoliberais que incentivam práticas individuais de participação em detrimento das práticas coletivas, reafirmando a desresponsabilização estatal pela coisa pública.

Os números analisados mostram que a demanda anual no órgão é considerável e se traduz em um contato direto entre Estado e sociedade civil, na medida em que o teor das demandas trata diretamente do modo como os gestores municipais conduzem a aplicação dos recursos públicos. Porém, conceber a participação da sociedade civil, seja na fiscalização das contas públicas, seja na deliberação de políticas públicas, deve ir além da simples existência do contato supramencionado entre esta e o Estado.

Partimos do pressuposto que a participação social cidadã deve traduzir-se em formas variadas de intervenção, tanto coletiva quanto individual, compondo redes complexas e diversas de interação as quais vão dando a cor e o tom da cidadania seja decorrente de indivíduos, instituições, grupos ou associações (TEIXEIRA, 2001).

Nesse sentido, a participação social cidadã decorre de uma concepção de cidadania ativa, definindo os que se consideram pertencentes à comunidade política, se desenvolvendo

em espaços marcados por situações conflituosas e heterogeneidade, mas que podem sofrer manipulações, tanto aquelas voltadas para a defesa das práticas neoliberais quanto aquelas que corroboram o autoritarismo e o conservadorismo, presentes historicamente na sociedade brasileira.

Sobre a *visão da sociedade civil acerca do seu papel de fiscalizar as contas públicas municipais via Ouvidoria do TCE-PI*, esta ficou evidenciada na fala dos entrevistados que se traduziu em direito, princípio, dever moral, responsabilidade etc., evidenciando a relevância da participação. Acreditamos que essa fiscalização foi importante, uma vez que aproximou a sociedade dos assuntos relacionados à gestão pública de sua comunidade. Compreendemos que o ato de fiscalizar e controlar a gestão de seu município faz parte de um processo de aprendizado que direciona o cidadão à construção de um senso mais abrangente de participação social que o impulsiona a buscar mais e agir nas mais diversas esferas e espaços públicos.

A importância que os entrevistados deram ao seu papel de fiscalizar e controlar a gestão pública nos remete à necessidade de não desconsiderar aspectos importantes da relação entre o Estado e a sociedade civil, qual seja a dialogicidade, a complexidade, a divergência de interesses e, por vezes, a ausência de consenso, fazendo com que a gestão necessite ser continuamente fortalecida, pois sofre interferências diversas, inclusive de ordem privada, que desvirtuam tanto o papel do Estado quanto o da sociedade civil.

Sobre *as consequências de ordem política e social decorrentes da participação social via Ouvidoria*, vimos que as denúncias relacionadas a desvios ou irregularidades na gestão pública se tornou possível através da implementação dessas Ouvidorias, proporcionando, em tese, maior efetividade na atuação dos órgãos de controle, no caso os Tribunais de Contas, bem como uma aproximação entre Estado e sociedade civil.

Entendemos que a criação das Ouvidorias veio ao encontro dos interesses do próprio Estado de institucionalizar os mecanismos de controle social em favor de uma eficiência governamental. Essa abertura de novos canais ou espaços participativos, para além da deliberação e avaliação de políticas públicas, ligada essencialmente ao controle social da gestão governamental, permeia as relações entre Estado e sociedade civil e se fazendo cada vez mais presente no discurso político como questão relevante. Contudo, quando da análise dos dados, quantitativos e qualitativos, referentes à Ouvidoria do TCE-PI, algumas nuances foram reveladas, entre elas, a diminuição gradativa do número de demandas do ano de sua implementação, 2013 e 2016, sendo revelado em nossa pesquisa, íntima ligação com a morosidade na emissão de julgamentos por parte do TCE-PI, o que gerou por consequência desestímulo à utilização do espaço pela sociedade. Além da morosidade, foi mencionado pelos

entrevistados presença de interferências de ordem política e jurídica no andamento dos processos dentro do órgão.

Sobre *quais ações realizadas pelo TCE-PI em prol do controle e da gestão pública foram fruto direto da participação social via Ouvidoria*, foi possível constatar no período analisado que as cinco denúncias realizadas por um dos demandantes entrevistados presencialmente geraram as seguintes consequências ao gestor denunciado: 1. Inspeção *in locu* da gestão das verbas públicas destinadas à educação no município, onde se constatou a irregularidade denunciada e o processo foi apensado às contas ao respectivo exercício, aguardando julgamento até 2016, momento em que foram reprovadas pelo TCE-PI; 2. Auditoria contábil realizada pelo TCE-PI em 2014, quando se constatou a irregularidade dos fatos denunciados tendo o processo sido apensado à apreciação de contas do exercício 2014 e aguardando julgamento; 3. Comprovação de irregulares no uso de verba pública, em 2015, gerando apensamento do processo na apreciação das contas do respectivo exercício, e aguardando julgamento; 5. Notificação imediata do município, em 2016, para realizar os pagamentos em atraso, sob pena do bloqueio das contas e aplicação de multa, o que foi cumprido pelo prefeito.

A morosidade imperou nas decisões supramencionadas, repercutindo negativamente para a continuidade da participação da sociedade civil na fiscalização e controle das contas públicas municipais.

Sobre *quais os avanços e retrocessos, limites e possibilidades que através da utilização da Ouvidoria do TCE-PI se estabeleceram no tocante ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil*, defendemos a ideia de que a prática de qualquer cidadão de denunciar os atos irregulares dos gestores públicos nos Tribunais de Contas traduz-se em um dos aspectos positivos do exercício da *accountability* societal, uma vez que a participação da sociedade civil, organizada ou não, ultrapassa os limites da simples escolha de seus representantes, quando das eleições, permeando toda a gestão daquele que foi eleito para representar a todos.

No entanto, nossa pesquisa constatou que, no caso da Ouvidoria do TCE-PI, a morosidade nas respostas às denúncias feitas revelou-se como um aspecto negativo, o que pode ter influenciado na continuidade da utilização deste espaço para realizar novas denúncias. O que se constatou por meio da análise quantitativa do número de demandas, que decresceu com o passar dos anos.

Na medida em que o controle social aproxima o cidadão do dia a dia da gestão pública, fazendo-o presente não apenas no aspecto consultivo, mas principalmente no fiscalizatório da

administração dos interesses sociais, existe um ganho de ordem democrática, mas esse ganho está inter-relacionado com a resposta que o Estado emana através do seu órgão de controle, o TCE-PI. Ou seja, na medida em que a sociedade civil participa, denunciando as irregularidades verificadas por ela própria, cabe ao TCE-PI emitir, através dos julgamentos dos processos, céleres decisões, que permitam sanar a tempo os vícios cometidos pelos gestores, bem como puni-los pela malversação do dinheiro público.

A fiscalização e o controle social das contas públicas representam possibilidades de aproximação dialógica e democrática entre Estado e sociedade civil, mas geram, em contrapartida, para o Estado, a necessidade de responder às demandas, através de julgamentos céleres. A morosidade nas respostas emitidas pelo TCE-PI foi um aspecto negativo exaltado pelos entrevistados, e refletiu nos números por nós analisados, incorrendo na diminuição gradativa do número de demandas na Ouvidoria ano a ano.

Compreendemos que houve uma mudança de rumo quanto ao controle social, verificada ao longo das últimas décadas no contexto brasileiro, em que aumentou significativamente o número de práticas de controle da gestão pública, ao tempo em que se ampliou o grau de responsabilização dos seus participantes. Observamos que a criação e implementação física e estrutural da Ouvidoria do TCE-PI está intimamente ligada a esse contexto de mudanças no âmbito da gestão pública, agora mais fiscalizada, ou possivelmente fiscalizada por conta da possibilidade de qualquer cidadão ter acesso aos documentos relacionados à gestão municipal e estadual.

Verificamos que a promulgação da Lei de Acesso à informação n. 12.527/2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, assim como a ampla divulgação dada à Ouvidoria do TCE-PI, além da realização por parte do TCE-PI dos “Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante”, foram elementos que colaboraram para a grande e crescente procura que este espaço apresentou. Mas não creditamos apenas a eles o supramencionado aumento, pois consideramos igualmente relevante a conjuntura nacional e regional de participação da sociedade civil, nas diversas instâncias criadas no País.

Entendemos que o fato de, a partir da década de 1980, o País ter a participação como elemento relevante na configuração de sua relação com a sociedade civil, impulsionou também no Estado do Piauí o exercício dessa participação, seja através de mobilizações, de grupos organizados, seja através da participação individual dos cidadãos nos espaços de deliberação, fiscalização e controle da gestão pública.

Convém assinalar que o conteúdo programático dos seminários supramencionados auxiliam a comunidade a compreender a importância de sua participação na fiscalização da

gestão municipal, e, nesse sentido, colaboram, de certa forma, para um encontro entre Estado e sociedade civil, uma vez que promovem a divulgação de informações relacionadas ao papel do TCE-PI enquanto órgão de controle externo, a função do gestor público municipal e da câmara legislativa, o ordenamento jurídico relacionado ao gasto público, a participação da sociedade no processo de controle e fiscalização das contas públicas municipais, além de proporcionar o debate entre a visão do Estado sobre os respectivos temas e de membros da sociedade civil que desses seminários participaram.

Vimos, também, ganhos para uma gestão mais eficiente, uma vez que os prefeitos recebem orientações relacionadas aos procedimentos administrativos na condução das verbas públicas, embora nem sempre alguns gestores ponham em prática os conhecimentos adquiridos, dado que reiteradas vezes alguns desses gestores continuam com práticas abusivas e ilegais quanto à gestão municipal. Contudo, ressaltamos a importância da realização desses Seminários em número maior de municípios, priorizando os mais distantes da capital, com a finalidade de permitir não apenas o conhecimento de como denunciar, mas também da efetivação da própria denúncia, com a presença da Ouvidoria Itinerante.

Os números analisados nos permitiram compreender como a participação ocorreu no órgão dentro do período da pesquisa, e nos fez perceber que a presença da sociedade civil, organizada ou não, representa uma *accountability societal*, nos moldes definidos por O'Donnel (1998), na qual os representantes sofrem controle de seus representados para além das eleições. Trata-se de uma participação que ultrapassa os limites da representação vertical, e posiciona a sociedade em uma relação horizontal de fiscalização da gestão pública que perdura por todo o período da condução administrativa.

O aspecto positivo desse tipo de controle se apresenta na medida em que permite aos cidadãos, de modo geral, atuarem politicamente nos espaços públicos, reivindicando uma gestão condizente com as normas orçamentárias, que tratam das políticas públicas essenciais à população, mas no caso específico da realidade estudada, sem avanços quanto ao produto final das reclamações, na medida em que a resposta emitida pelo TCE-PI tarda a ocorrer e traz prejuízos diretos tanto para a gestão pública municipal denunciada, que continua eivada de vícios e perdura no tempo, quanto à ausência de credibilidade do órgão que repercute na queda de denúncias e conseqüentemente no número de pessoas que participam da fiscalização e controle das verbas públicas.

A constatação de que o número de processos que se encontram aguardando julgamento predomina em relação às demais situações supramencionadas traz à tona a dificuldade enfrentada pelo TCE-PI de julgar as denúncias com maior brevidade. A demora em emitir a

decisão, gera para a sociedade a sensação de impunidade do gestor municipal que cometeu o ato denunciado, desestimulando-a a exercer o seu papel de controladora e fiscalizadora, o que se apresenta como um aspecto negativo quanto ao papel do TCE-PI enquanto órgão de controle externo dos atos de gestão municipal.

Outros pontos negativos verificados e relatados pelos entrevistados dizem respeito à presença de práticas de autoritarismo que dificultam a ampla utilização da Ouvidoria do TCE-PI com o fim maior de participar e de se fazer presente na gestão pública para além do voto. Trata-se de elementos que interferem no processo de análise, investigação e julgamentos dos processos que tramitam no órgão. A fala de alguns entrevistados denota que essas interferências ocorrem e trazem prejuízos à resposta que esperavam do TCE-PI.

Contudo, reconhecemos o impacto positivo da existência da Ouvidoria do TCE-PI para a construção de uma cultura mais democrática entre o Estado e a sociedade civil, pois sua existência e utilização para controlar a gestão pública municipal se colocam na perspectiva de se contrapor às concepções autoritárias e elitistas que usam o Estado em favor de interesses particulares e permitem reconhecer diferentes modos de a sociedade, seja organizada ou não, participar do processo de controle da gestão pública.

Além disso, esse espaço representa o reconhecimento normativo da participação da sociedade na fiscalização das contas públicas municipais, garantindo que esta possa, se assim desejar, atuar positivamente no processo de condução das verbas públicas.

No entanto, a concepção de participação cidadã – por nós adotada como a que melhor traduz uma efetiva relação democrática entre sociedade civil e Estado – compreende que há mais que se esperar da participação do que a ação individualizada e cívica presente nos relatos e práticas de controle social via Ouvidoria do TCE-PI, seja presencial seja através dos meios eletrônicos.

Nossa conclusão acerca da pesquisa realizada é que a institucionalização dos mecanismos de controle social da gestão pública, em específico a utilização da Ouvidoria na condição de mecanismo institucional de participação da sociedade civil no controle e fiscalização das contas municipais, impõe o desafio de não utilizá-los, sobremaneira, enquanto mecanismos de consolidação do chamado “consentimento ativo” das classes subalternas em favor da manutenção das relações vigentes de domínio da classe dominante (BRAVO; CORREIA, 2012).

Partimos do pressuposto de que o exercício do controle social não se dá de modo tranquilo e sem embates, trata-se de algo que deve ser estimulado, buscado, reiterado e praticado, para alcançar resultados positivos em relação ao trato dos interesses sociais perante

o Estado.

Concebemos o cenário político e social brasileiro atual como desafiador, no sentido de construir um ambiente institucional que não apenas fortaleça o sistema representativo, mas que leve em consideração a constante tensão provocada pelos mecanismos de participação direta da sociedade civil, organizada ou não, entre eles a Ouvidoria do TCE-PI, na busca de seus interesses e objetivos quanto à política desenhada.

Os achados da pesquisa demonstram, portanto, que a Ouvidoria do TCE-PI contribui relevantemente para a construção de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil, na medida em que consegue superar os obstáculos relacionados à morosidade na resposta dada pelo Órgão à sociedade civil, uma vez que esta interfere na efetividade do controle social realizado. Caso não haja adequada punição ao gestor que malversou as verbas públicas, a denúncia realizada pelo cidadão não alcançou em tempo hábil o seu objetivo. Ademais, a sociedade civil ao participar do controle e fiscalização das contas públicas municipais o faz primando pela boa governabilidade, pelo uso adequado das verbas públicas, em prol de sua comunidade.

Assim sendo, a utilização da Ouvidoria do TCE-PI pela sociedade civil como espaço de sua participação, no controle e fiscalização das contas públicas municipais, contribui de modo relevante para o fortalecimento da relação entre sociedade civil e Estado, na medida em que põe em evidência o interesse coletivo, ainda que pleiteado predominantemente por membro da sociedade civil não organizada. Contudo, trata-se de um meio utilizado pela sociedade civil para provocar a ação do Estado, por meio do TCE-PI, no sentido de controlar os atos dos gestores municipais, impedindo-os de causar prejuízos de âmbito coletivo para as comunidades por eles administradas.

Desta feita, para que a Ouvidoria do TCE-PI possa contribuir de modo mais relevante para a construção de uma relação democrática entre Estado e sociedade civil, deve haver por parte do TCE o compromisso com a celeridade e com o cumprimento dos preceitos republicanos de observância do devido processo legal, ceifando os possíveis vícios ou interferências externas. Não se trata apenas de receber a denúncia do cidadão via Ouvidoria, se faz necessário responder a essa denúncia mediante processo investigativo célere e eficiente, e que haja, além da investigação e constatação do fato ilícito praticado pelo gestor, a devida punição e em tempo hábil, cessar a ilicitude e direcionar a gestão para o cumprimento das normas, viabilizando não apenas uma gestão pública eficiente, como também um controle externo à altura dos interesses e reivindicações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, H. F. **Participação social e estima de lugar:** caminhos traçados por jovens estudantes moradores de bairros da regional III da cidade de Fortaleza pelos mapas afetivos. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Fortaleza - CE, 2010. Disponível em: <http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4848>. Acesso em: 20 out. 2015.
- ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. Planejamento de pesquisas qualitativas. In: _____. **O método nas ciências naturais e sociais.** Pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson, Learning, 2004.
- AMARAL, D. F. do. **História das ideias políticas.** v. I. São Paulo: Almedina, 2010.
- AMORIM, M. S. S.; REOLEON, R. Notas de Pesquisa. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/7019/5453>>. Acesso em: 12 mar. 2016.
- APPOLINARIO, F. **Metodologia científica:** filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- ARENDT, H. **A condição humana.** São Paulo: Forense/Edusp.
- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. In: **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969. Disponível em: <<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: E. M. Rico (Ed.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- ARRUDA CORONEL, D.; ILHA, A. da S.; LEONARDI, A. Os movimentos sociais do campo no Rio Grande do Sul e a reforma agrária: do MASTER ao MST. **Rev. Perspectivas Contemporâneas.** Campo Mourão, v. 4, n. 2, p. 3-22, 2009.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados** [on-line]. 2004, v. 47, n. 4 [cited 2017/06/01], p.703-728. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000400003>>. Acesso em: 21 abr. 2016.
- AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/Mercado - Habermas, Cohen e Arato. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul. 1993.
- _____. **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias - Revista de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul. 1999.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002>. Acesso em: 7 jun. 2016.

_____. (Org.). Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: **Democracia participativa: experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

_____. **Thomas Hobes**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOSCHETTI, I. et al (Org.). **Capitalismo em crise, política social e de direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade - 2003-2010**. 2. ed. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/democracia-participativa>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 126-150, mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988.

Revista del Clad Reforma y Democracia. Brasília, n. 4, p. 1-11, 1995.

BOFF, L. **Uma democracia que se volta contra o povo.** Disponível em: <<https://leonardoboff.wordpress.com/2014/06/18/uma-democracia-que-se-volta-contr-o-povo/>>. Acesso em: jul. 2015.

BUENOS AIRES, F.; GUIMARÃES, S. Mecanismos institucionais de participação popular: a experiência das Ouvidorias dos Tribunais de Contas. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas.** São Luís - MA. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/mecanismos-institucionais-de-participacao-popular-a-experiencia-das-ouvidorias-dos-tribunais-de-contas.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CADEMARTORI, L. H. U.; GRUBBA, L. S. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. **Rev. Direito GV** [on-line]. 2012, vol. 8, n. 2, p.703-724. ISSN 2317-6172. <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322012000200013>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 1997. p. 295-316.

CHAUÍ, M. A questão democrática. In: _____. **Cultura e democracia.** São Paulo: Cortez, 1990.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: 34, 2004.

COHEN, J. L; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.

COMPARATO, F. A nova cidadania. **Lua Nova,** São Paulo, CEDEC, n. 28-29, abr.1993.

CORREIA, M. V. da C. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, v. XXV, n. 77, p. 148-176, mar. 2004.

COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo. Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB.** Rio de Janeiro, ANPOCS, n. 43, 1º semestre, 1997.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. Crise e redefinição do Estado brasileiro. In: PEPPE, A. E LESBAUPIN, I. (Org.). **Revisão constitucional e Estado democrático.** Rio de Janeiro: Loyola/Centro João XXIII, 1993.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, E. et al. **Os movimentos sociais e a construção democrática**: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Campinas: IFICH/UNICAMP (dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática), 1999.

DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas culturais na difícil construção da democracia brasileira. **Revue Internationale de Politique Comparee-Reportoires d'action Collective em Amerique Latine**, 2011.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

_____. **A Preface to Economic Democracy**. New York: Oxford University Press, 1985.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 83-94, jul./dez. 2008.

_____. Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 2, p. 289-300, 2011.

_____. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2009.

ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE (EGC). TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). **XXIII SEMINÁRIO DE FORMAÇÃO DE CONTROLADORES SOCIAIS E OUVIDORIA ITINERANTE DE ESPERANTINA-PI**. Programação. 2015. Disponível em:

<http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/Programa%C3%A7%C3%A3o_do_Semin%C3%A1rio_de_Esperantina3.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017.

FELTRAN, G. de S. Vinte anos depois: a construção democrática brasileira, vista da periferia de São Paulo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 72, p. 83-114, 2007.

FIALHO, A. C. de S. **O controle da administração pública pós-constituição de 1988**: o

caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Teresina: UFPI, 2005.

FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FISCHER-LESCANO, A. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estud. - CEBRAP** [on-line]. 2010, n. 86, p.163-177. ISSN 0101-3300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000100009>. Acesso em: 4 maio 2017.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da corrupção e reforma do Estado: o governo Covas-1995-2000. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 93-119, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a05n52.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

FREYRE, G. (1946). **Masters and the slaves**. New York: Knopf. English Translation, 1963.

GARCIA, G. et al. **Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume**. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>. Acesso em: 29 maio 2017.

GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

_____. 500 ANOS DE LUTAS SOCIAIS NO BRASIL: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Rev. Mediações**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000.

_____. História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GONÇALVES, H. S. O Estado diante das organizações não governamentais. In: _____. (Org.). **Organizações não governamentais**: soluções ou problemas? São Paulo: Estação da Liberdade, 1996.

GOMIDE, D. C. **O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para a pesquisa sobre políticas educacionais**. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/2/artigo_simposio_2_45_dcgomide@gmail.com.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

GUIMARÃES, J. **Democracia e marxismo: crítica à razão liberal**. São Paulo: Xamã, 1998.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.

HAYEK, F. A. Von. **Direito, legislação e liberdade**. São Paulo: Visão, 1985.

HEGEL, F. **Introdução à história da filosofia**. Tradução Euclidy Carneiro da Silva. Rio de Janeiro: Hermus, 1993.

HILL, C. **A Revolução Inglesa de 1640**. Trad. Wanda Ramos. Lisboa: Presença; São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1985.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

INFORMATIVO SOBRE A OUVIDORIA. **Principais serviços prestados pela Ouvidoria**. 2016. Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/legislacao/sumulas/doc_view/906-ouvidoria>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INGRAO, P. **As massas e o poder**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para Discussão n. 1.707, 2012.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa). Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. **Revista Novos Estudos- CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/SemPenaNemGloriaNovosEstudos.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300002>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LAPERRIÈRE, A. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes,

2008. p. 410-436.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**. Rio de Janeiro: Vitória, 1961.

LIMA, K. R. de S.; MARTINS, A. S. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 85-125.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LÜCHMANN, L. H. H. Associação, participação e representação: combinação e tensão. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p.141-174, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

LYRA, R. P. (Coaut.). **A Ouvidoria no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

LYRA, R. P. (Org. e Coaut.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: UFPB, 2000.

LYRA, R. P. **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: UFPB, 2004.

_____. Ouvidorias públicas no Brasil. Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba. **Cadernos do CDDH**, João Pessoa, n. 1, mar. 1995.

_____. **Participação, democracia e segurança pública**. João Pessoa: UFPB, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MARTINS, C. E. Liberalismo: o direito e o avesso. **Dados** [on-line]. 2003, vol. 46, n. 4 [cited 2017-05-30], p. 619-660. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400001>. Acesso em: 15 maio 2017.

MARTINS, A. S. A direita para o social: a construção da sociabilidade no Brasil contemporâneo. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 43-67.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Crítica à filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MAY, T. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: _____. **Pesquisa social:**

questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, R. U. A. S. Marchando com a família, com Deus e pela liberdade: o "13 de março" das direitas. **Varia hist.** [on-line]. 2005, v. 21, n. 33, p. 234-249. ISSN 0104-8775. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-87752005000100012>. Acesso em: 26 maio 2017.

MENDONÇA, L. C. **Participação na organização**: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo: Atlas, 1987.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão. **Iniciativa brasileira de participação social recebe prêmio da ONU**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/iniciativa-brasileira-de-participacao-social>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTEAGUDO, R. Rousseau existencialista. **Trans/Form/Ação** [on-line]. 2004, v. 27, n. 1, p. 51-59. ISSN 0101-3173. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31732004000100005>>.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. In: CHALITA, G. (Org.). **Vida para sempre jovem**. São Paulo: Siciliano, 1992.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University Press, 1968.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: _____. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 85-125.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado e utopia**. Trad. Ruy Jungmann. São Paulo: Zahar, 1991.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

O'DONNELL, G. (1998). Account ability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

PANFICHI, A. & CHIRINOS, P. V. M. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: uma visão panorâmica na entrada do século XXI. In: PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. “Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo”. In: **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. **Direitos sociais: afinal, do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**. Brasília 61(2); 171-187. abr./jun. 2010.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability Social: la otra cara del control. Controlando la política (Ed.). Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latino-americanas, Buenos Aires: Temas, 2002.

PEREIRA, R. M. **O controle social na gestão pública: as funções de fiscalização e de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. Recife: UFPE, 2003.

PEREIRA, P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PORTALODIA.COM. **TCE orienta gestores e controladores sociais para evitar ilícitos**. 2016. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/2016-03-08-15-39-43/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

PORTELLA FILHO, P. (1994). O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, (32), 101-132. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000100007>. Acesso em: 25 maio 2017.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

ROCHA, A. S. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100004&lng=en&nrm=iso>. Access on 8 June 2017.

ROSENMAN, M. R. Neoliberalismo. In: JINKINGS, I.; SADER, E. (Org.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ROSSEAU, J. J. **Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro:

Campus, 1979.

_____. Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: VELOSO, J. P. R. (Coord.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

SANTOS, G. F. M. N. **Tribunal de Contas do Estado do Piauí: um estudo das representações sociais dos prefeitos**. Teresina: UFPI, 2007.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2000. 210 p.

SERRA, R. de C. C.; CARVALHO, J. R. C. S.; CARNEIRO, R. **Accountability Democrática e as Ouvidorias**, 2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/Buscar>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

SCHUMPETER, J. A. (1942). **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, p. 2002, 4 out. 2006.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 1994.

SILVA, V. R. da et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

SIMIONATTO, I. **GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social**. Florianópolis: UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. XXII, n. 66, jul. 2001.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/cidadao/>>. Acesso em: 14 out. 2013.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SOUSA, M. L. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SUNY, R. G. Ascensão e queda da União Soviética: o império de nações. **Lua Nova** [on-line]. 2008, n.75, pp.77-98. ISSN 0102-6445. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452008000300005>>. Acesso em: 10 maio 2016.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Sonia E. Alvarez; Gianpaolo Baiocchi; Augustin Láo-Montes; Jeffrey W. Rubin ad MillieThayer (eds) **Interrogatingthe Civil Society Agenda Social Movements, Civil Society na Democratic Innovation**, 2009 (no prelo).

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. **Democracia representativa**: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004). XIX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública, 2006.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

_____. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXERA, J. **Revolução e democracia em Marx e Engels**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

TEIXEIRA, S. M. F. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cad. Saúde Pública** [on-line], vol. 1, n. 4, p.400-417, 1985. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1985000400002>. Acesso em: 24 fev. 2017.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil – teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. vol. I. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THERBORN, G. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 3, n. 6, p. 122-169, jul./dez. 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). **EGC promove debate sobre controle social e participação popular**. 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/escola/noticias/113-2015-09-11-12-29-01>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). **Palestras e minicursos estimulam a participação social na gestão pública**. 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/escola/noticias/107-2015-07-06-15-29-51>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Resolução** n. 06, de 27 de fevereiro de

2014, dispõe sobre as competências da Ouvidoria, 2014. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_06-14_-_Compet%C3%A2ncias_da_ouvidoria.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). Estrutura Organizacional. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

VICENTE, M. M. **A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço**. UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 214 p. ISBN 978-85-98605-96-8. Disponível em: Available from SciELO Books. Acesso em: 2 fev. 2016.

VIEIRA, S. PPA 2016/2019 será revisto pelo governo Temer e terá participação social, diz Ministério. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/08/ppa-2016-2019-sera-revisto-pelo-governo-temer-e-tera-participacao-social-diz-ministerio>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

WELFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991.

ZAVERUCHA, J. O papel da Ouvidoria de polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 224-235, jun./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222008000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 jun. 2016.

APÊNDICES

- 1 Roteiro de Entrevista
- 2 Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Às pessoas ou grupos da sociedade civil que buscaram a Ouvidoria do Tribunal de Contas-PI para denunciar alguma irregularidade relacionada à gestão pública de seu município

- 1) É a primeira vez que você(s) está/estão vindo à Ouvidoria? Qual o motivo de sua(s) vinda(s) à Ouvidoria? Que tipo de denúncia você(s) está/estão realizando?
- 2) Discorra detalhes de acontecimentos, informações, eventos ou qualquer situação envolvendo essa denúncia, que sirva para melhor caracterizá-la:
- 3) Após você(s) dar(em) entrada na denúncia, junto à Ouvidoria, o que o(a) funcionário(a) falou sobre os procedimentos que serão adotados pela instituição?
- 4) O que você(s) espera(m) da Ouvidoria e do Tribunal de Contas do Piauí em relação à denúncia que está sendo realizada? Que providências você(s) acha(m) que a Ouvidoria e o Tribunal de Contas vão fazer tendo em vista a solução do problema apresentado?
- 5) Você(s) pretende(m) acompanhar as providências tomadas pela Ouvidoria e Tribunal de Contas (do início ao fim)? Como? De que forma?
- 6) Como você(s) foi/foram recebido(s) na Ouvidoria no momento em que veio/vieram dar entrada na denúncia? Qual a avaliação que você(s) faz(em) do atendimento? Houve algum obstáculo? Se sim, qual/quais?
- 7) [Pergunta dirigida ao denunciante que comparece sozinho à Ouvidoria]: Você participa de algum conselho, sindicato, associação ou movimento organizado em sua cidade? Se sim, qual grupo você participa? Essa experiência tem lhe ajudado a lutar pelo controle das contas públicas municipais? Se sim, como?
- 8) [Pergunta dirigida a um grupo de pessoas que comparece à Ouvidoria para denunciar ou a um denunciante que comparece sozinho à Ouvidoria, mas que representa um grupo de pessoas]:

Caso você(s) esteja(m) representando algum grupo organizado de sua cidade, qual é esse grupo?

9) Discorra(m) mais sobre a participação de você(s) e desse grupo com respeito ao controle das contas públicas municipais, via Ouvidoria e Tribunal de Contas:

10) Você(s) considera(m) importante fiscalizar a gestão pública municipal? Por quê? De que forma você(s) está/estão exercendo essa fiscalização em relação às contas públicas municipais? Descreva(m) essa(s) forma(s):

11) O que você(s) espera(m) que aconteça com o gestor público após a apuração da sua denúncia?

12) O que você entende por sua participação social e a da população organizada, em relação ao controle das contas públicas? Tem sido importante? Por quê?

13) Além da denúncia de hoje, você(s) já esteve/estiveram aqui na Ouvidoria realizando outras denúncias? Se sim, como tem se dado a relação Ouvidoria, Tribunal de Contas e população no que respeita ao controle das contas públicas municipais? Que avanços, dificuldades, limites e obstáculos você(s) verificou/verificaram nessa relação? Destacar os mais importantes:

14) Quais os obstáculos por você encontrados para a efetivação de sua denúncia via Ouvidoria do TC?

OBSERVAÇÃO: No caso do(s) entrevistado(s) estar vindo acompanhar uma denúncia apresentada anteriormente à Ouvidoria, as perguntas acima serão adaptadas no sentido dos tempos verbais e dos eventos necessários ao conhecimento dos processos, movimentos e encaminhamentos já havidos entre o(s) entrevistado(s), a Ouvidoria e o Tribunal de Contas.

Aos funcionários da Ouvidoria

1) Fale do papel da Ouvidoria dentro do Tribunal de Contas do Piauí.

2) Desde a criação da Ouvidoria, como tem sido a procura pela sociedade? Trace uma trajetória sintética da história da Ouvidoria desde a sua criação no que respeita: a) ao tipo de denúncia que vem sendo feita; b) ao tipo de resposta que vem sendo dada pela Ouvidoria e Tribunal a essas denúncias; c) aos avanços, recuos, dificuldades da Ouvidoria e do TCE quanto às respostas dadas às denúncias.

3) Caracterize o público que tem feito denúncias na Ouvidoria (tanto os sujeitos individuais quanto os coletivos): quem denuncia.

- 4) Caracterize as denúncias que têm chegado à Ouvidoria (tanto anônimas quanto presenciais); destaque as principais formas de denúncia; estabeleça uma separação entre as denúncias anônimas e as presenciais nessa caracterização.
- 5) Quais os requisitos a serem preenchidos pelo denunciante para que sua denúncia seja recebida pela Ouvidoria?
- 6) Qual é o trâmite a ser observado dentro da Ouvidoria e do Tribunal de Contas a partir da denúncia recebida pela Ouvidoria?
- 7) Que as possíveis medidas a serem adotadas pelo Tribunal de Contas após a apuração e constatação de veracidade da denúncia realizada? Cite as principais medidas e sua relação com o tipo de denúncia.
- 8) Existe por parte da Ouvidoria algum mecanismo de acompanhamento e avaliação de sua atuação, no que diz respeito a sua efetividade no recebimento e direcionamento das denúncias? Caso positivo, que mecanismos têm sido adotados? Existe algum tipo de avaliação feita pela Ouvidoria e Tribunal de Contas quanto à eficácia e efetividade dos mecanismos utilizados? Caso positivo discorra, sinteticamente, sobre: tipo de avaliação, periodicidade e resultados.
- 9) Cite ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, visando o controle das contas públicas municipais e que tiveram origem nas denúncias formuladas pela população via Ouvidoria. Que consequências econômicas, sociais e políticas essas ações têm proporcionado, no que respeita a um maior controle das contas públicas municipais por parte do Tribunal de Contas?
- 10) Como você vê e avalia a participação da sociedade civil no controle e fiscalização das contas públicas municipais?
- 11) Como você avalia a relação que tem sido estabelecida entre população denunciante, Ouvidoria e Tribunal de Contas? Que avanços, recuos, limites, possibilidades e dificuldades têm se verificado nessa relação?

Aos Conselheiros do Tribunal de Contas –PI

- 1) Qual a importância do Tribunal de Contas e da Ouvidoria do TC, no que diz respeito ao controle das contas públicas municipais?
- 2) Que população tem se feito presente no Tribunal de Contas, via Ouvidoria, com denúncias sobre as contas públicas municipais?

- 3) Caracterize as denúncias que têm chegado ao Tribunal via Ouvidoria (tanto anônimas quanto presenciais); destaque as principais formas de denúncia.
- 4) Que providências são tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado a partir das denúncias realizadas na Ouvidoria?
- 5) De que forma as denúncias realizadas pela sociedade civil na Ouvidoria do TC contribuem para o exercício do controle e fiscalização das contas públicas municipais?
- 6) Cite ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, visando o controle das contas públicas municipais e que tiveram origem nas denúncias formuladas pela população via Ouvidoria. Que consequências econômicas, sociais e políticas essas ações têm proporcionado, no que respeita a um maior controle das contas públicas municipais por parte do Tribunal de Contas?
- 7) Qual o respaldo que essas denúncias possuem perante o TC, tendo em vista que estas não exigem comprovação documental tampouco identificação do denunciante?
- 8) Qual a importância de a sociedade civil (organizada ou não) participar do controle e fiscalização das contas públicas municipais via Ouvidoria?
- 9) Como tem se dado a relação Tribunal de Contas, Ouvidoria e população denunciante? Como você avalia essa relação? Pontos positivos e negativos, avanços e recuos, possibilidades e limites?
- 10) Quais os aspectos positivos e negativos da participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais através das denúncias que são realizadas via Ouvidoria?
- 11) Existe por parte do Tribunal de Contas incentivo a maior participação social no controle das contas públicas municipais? Se sim, quais são esses incentivos?
- 12) Em quais aspectos o Tribunal de Contas e a Ouvidoria precisam melhorar e avançar para que a sociedade civil participe mais do controle e fiscalização das contas públicas municipais?
- 13) As ações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no tocante ao controle da gestão pública municipal sofrem direta influência da participação social realizada através de sua Ouvidoria?

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do projeto: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ESTADO DO PIAUÍ

Pesquisador responsável: Simone de Jesus Guimarães/Fábia de Kássia Mendes Viana Buenos Aires

Instituição/Departamento: UFPI\Doutorado de Políticas Públicas

Telefone para contato: (86) 3215-5808 (DSS)

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte ao responsável pelo estudo acerca de qualquer dúvida que você tiver. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento. *A pesquisa visa conhecer e analisar a participação da sociedade civil organizada ou não no controle das contas públicas municipais via Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no período de 2012 a 2015, com fins de compreender os avanços e/ou retrocessos que ali se estabelecem no tocante à relação da sociedade civil com o Estado Democrático de Direito. Trata-se de um estudo prospectivo, com coleta de dados junto aos denunciantes de irregularidades na Ouvidoria do Tribunal de Contas (PI), investigando, a partir da denúncia, as implicações concretas no que diz respeito à gestão pública denunciada, bem como qual a sua repercussão.* Será utilizada uma metodologia qualitativa, sendo um dos instrumentos principais de coleta de dados a entrevista semiestruturada gravada em áudio. Portanto, você está sendo convidado a ser participante da pesquisa sobre a temática, e o que disser será registrado para posterior análise. *A pesquisa não oferece riscos, exceto o risco de constrangimento ao ser indagado sobre o assunto, o qual se buscará contornar, criando uma atmosfera de segurança dada pela certeza do anonimato das ideias; do risco de manipulação das ideias por você manifestadas, cujo controle será a gravação em áudio que será transcrita, a qual se buscará a fidedignidade ao expresso.* Os benefícios decorrentes da participação na pesquisa se dirigem ao esclarecimento de questões que podem contribuir para o melhor conhecimento da realidade acerca das relações entre Estado e sociedade civil, no que diz respeito à participação no controle das contas públicas municipais, a partir da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Não há benefícios diretos para o(a) participante, a não ser o sentimento de que contribuiu para o esclarecimento do tema. Em qualquer etapa do estudo, você terá acesso ao profissional responsável pela pesquisa para esclarecimentos de eventuais dúvidas, assim como poderá solicitar a exclusão de sua entrevista, sem qualquer justificativa. Se você concordar em participar do estudo, seu nome e identidade serão mantidos em sigilo.

Consentimento da participação da pessoa como sujeito dirigido:

- Às pessoas que buscarem a Ouvidoria do Tribunal de Contas (PI) para denunciar alguma irregularidade relacionada à gestão pública de seu município.
- Aos funcionários da Ouvidoria.
- Aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Eu, _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo “**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO ESTADO DO PIAUÍ**”: como sujeito. Fui suficientemente esclarecido a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo citado. Concordo voluntariamente em participar do estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízos ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Local e data _____

Nome e Assinatura do sujeito ou responsável: _____

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste sujeito de pesquisa ou representante legal para a participação neste estudo.

Teresina, ____ / ____ \ 20 ____

Assinatura do pesquisador responsável

Observações complementares

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato:

Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI – Campus Universitário Ministro Petrônio Portella - Bairro Ininga. Prédio da Pró-Reitoria de Pesquisa

(86) 3215-5734 – e-mail: <cep.ufpi@ufpi.br web: www.ufpi.br/cep>