

Controle Social e Responsabilidade Estatal

CHRISTIANE COSTA ASSIS

Mestre e pos-graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora da Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Email: assischris@gmail.com

ADRIANA CAMPOS SILVA

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Graduação e da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Email: adrilaw100@gmail.com

Resumo: O objetivo do presente artigo consiste em analisar a necessidade do controle social em face da gestão estatal irresponsável. Propostas de reformas políticas surgem diariamente prometendo uma maior responsabilidade dos agentes estatais, mas pouco se fala sobre o fortalecimento do controle social independente. O trabalho aborda a construção da cidadania por meio dos direitos humanos, a ideia de controle social, *accountability* e transparência e ainda a necessidade de uma reforma política. A metodologia adotada foi composta pelo método de abordagem dialético comparativo, uma vez que se buscou uma conclusão a partir do debate entre diversas posições teóricas, e pelo procedimento da pesquisa bibliográfica, apresentando-se autores selecionados conforme a temática proposta. Como conclusão o presente artigo apontou o controle social como o único mecanismo capaz de afrontar governantes descompromissados com a população.

Palavras-chave: controle social; responsabilidade estatal; reforma política.



Controle Social e Responsabilidade Estatal

Christiane Costa Assis

Adriana Campos Silva

1 INTRODUÇÃO

As sociedades contemporâneas em desenvolvimento vêm sendo assoladas por casos de corrupção sistêmica e cada vez mais se busca o melhor mecanismo para cobrar uma gestão responsável dos agentes estatais. No Brasil, apesar das variadas hipóteses de punição dos atos de improbidade previstas na legislação, verifica-se o protagonismo Estado na sua própria fiscalização, ou seja, há uma prevalência do controle interno da atividade estatal. Nesse contexto, o controle social que é exercido pelos cidadãos – e, portanto, externo – ganhou importância, uma vez que parece ser ele o único controle capaz de afrontar governantes descompromissados com a população.

Referido controle social não deve ser um simples elemento procedimental sem aptidão para interferir na gestão estatal; ao contrário, precisa ser eficaz para proporcionar a responsabilização dos maus gestores. Para tanto, deve ser feito por cidadãos informados sobre os assuntos estatais e também sobre seus direitos, especialmente os direitos de participação, sob pena de não ser robusto o suficiente para combater o mau funcionalismo e promover a *accountability*.

Questiona-se, entretanto, a necessidade de uma reforma política, considerando que a legislação brasileira apresenta considerável quantidade de dispositivos que promovem a responsabilização de agentes estatais, inclusive na esfera criminal. Como hipótese, o trabalho desenvolve a ideia de fortalecimento do

controle social, o que eventualmente (mas não necessariamente) pode vir acompanhado de uma novidade legislativa.

Nesse sentido, pretende-se analisar a construção da cidadania por meio da educação em direitos humanos, destacando-se os direitos políticos e sua conexão com aqueles. Após, tratar-se das ideias de controle social, *accountability* e transparência na promoção da responsabilidade estatal. Por fim, o artigo ventilará a necessidade de reforma política, analisando a legislação brasileira em face do tema.

2 DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E CIDADANIA

A educação em direitos humanos é uma educação emancipadora e se diferencia da educação para direitos humanos, uma vez que esta se refere à pedagogia. Direitos humanos são aqueles indispensáveis para uma vida pautada pela liberdade, igualdade e dignidade. Não se trata de rol de direitos mínimos para uma vida digna, pois as necessidades humanas variam conforme o contexto histórico. Sua estrutura também varia, podendo assumir, segundo André de Carvalho Ramos, a forma de direito-pretensão, direito-liberdade, direito-poder e direito-imunidade (RAMOS, 2017).

Segundo o autor (RAMOS, 2017), o direito-pretensão busca algo específico e gera para outrem (Estado ou particular) a contrapartida de prestá-lo. Já o direito-liberdade é a faculdade de agir que provoca a ausência de direito de outrem. Por fim, o direito-poder permite a exigência de sujeição do Estado ou de outra pessoa. O direito-imunidade, por sua vez, é a autorização de uma norma a uma determinada pessoa, impedindo a interferência de outra¹.

1 André de Carvalho Ramos (2017) apresenta como exemplo de direito-pretensão o direito à educação fundamental, que gera o dever do Estado de prestá-la gratuitamente (art. 208, I, da CF/88). O exemplo de direito-liberdade é a liberdade de credo (art. 5º, VI, da CF/88), no qual o Estado (ou terceiros) não possui nenhum direito (ausência de direito) de exigir a adoção de determinada religião. Apresenta-se como exemplo de direito-poder o requerimento de assistência família

Os direitos humanos são marcados pela fundamentalidade formal que decorre de sua proteção expressa nas Constituições e tratados e ainda pela fundamentalidade material, uma vez que seu rol abrange todos os direitos indispensáveis à dignidade humana (RAMOS, 2017). Outras características são a universalidade, que implica o reconhecimento desses direitos a todos; a essencialidade, uma vez que tais direitos carregam valores indispensáveis; superioridade normativa, que impede seu sacrifício por argumentos estatais abrangentes; e reciprocidade, que consiste na titularidade comum desses direitos que pertencem à coletividade humana como um todo (RAMOS, 2017).

Dentre os direitos humanos encontram-se os direitos políticos, que são as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania, englobando o direito de participar direta ou indiretamente e de forma individual ou coletiva do governo, da organização e do funcionamento do Estado (GOMES, 2016, p. 29/30). Cidadania exige a figura do cidadão, ou seja, o detentor de direitos políticos que pode participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos (GOMES, 2016, p. 31).

Embora cada Estado adeque os direitos políticos às suas particularidades, o direito internacional dos direitos humanos consagrou uma pauta mínima (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2015, p. 721), como se observa no art. 21 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao afirmar que “todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (inciso I), que “todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” (in-

e de advogado (art.5º, LXIII, da CF/88), que obrigada a autoridade pública a providenciar tais contatos. Já o exemplo de direito-imunidade seria a imunidade de prisão, exceto em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar (art. 5º, LVI, da CF/88), o que impede que outros agentes públicos possam alterar a posição do indivíduo em relação à prisão.

ciso II) e ainda que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (inciso III) (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Assim sendo, o direito de participação popular integra o rol dos direitos humanos e todos os países devem efetivamente promovê-lo por meio de seus ordenamentos jurídicos propiciando o acesso igualitário da população.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, também evidencia os direitos políticos como integrantes dos direitos humanos ao afirmar em seu art. 3 que “ os Estados Partes no presente Pacto se comprometem a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto” (BRASIL, 1992a). O art. 25 do mesmo Pacto enuncia ainda:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (BRASIL, 1992a)

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, também contém previsão expressa sobre direitos políticos em seu art. 23:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (BRASIL, 1992b)

Por fim, cite-se a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que destinou seu Capítulo V aos direitos relativos à cidadania, entre eles o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e também nas eleições municipais e ainda o direito a uma boa administração (UNIÃO EUROPEIA, 2000). No caso da União Europeia há uma cidadania supranacional, sem prejuízo dos direitos políticos assegurados no plano interno por cada Estado participante (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2015, p. 722/723). Em outras palavras, há cidadania interna e externa referido bloco econômico-político.

Direitos humanos e cidadania possuem uma co-implicação necessária: a cidadania é matéria de direitos humanos, mas o próprio conhecimento sobre direitos humanos é uma etapa da cidadania. A participação somente se torna possível quando o cidadão conhece seus direitos e, nesse sentido, a educação em direitos humanos cumpre um papel de formação do cidadão. Participação popular, entretanto, não se confunde com controle social. A participação somente existe quando o indivíduo exerce “[...] o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade” (BRITTO, 1992, p.119). O indivíduo não busca substituir o Estado em sua função de produtor do Direito, mas obriga que esse Direito seja elaborado em parceria com os particulares individual ou coletivamente – nesse sentido é

que o Constituinte de 1988 afirmou o Estado democrático brasileiro como sinônimo de “Estado participativo” (BRITTO, 1992, p. 121/122). O controle social, por sua vez, se relaciona à ideia de cumprimento dos compromissos já assumidos perante a população.

Convém ressaltar que a ideia de cidadania não se relaciona com uma determinada “formatação” da figura do cidadão. Não há um modelo pré-definido do que seja o cidadão e tal definição nem poderia ser feita pela população ou pelo Estado. Dar ao Estado o poder de definir quem é o cidadão abre a possibilidade de que o próprio Estado exclua a participação de algum grupo ou a até mesmo da coletividade. A teoria democrática que mantém aspirações radicais de emancipação não deve reduzir a coletividade a sua forma constituída, pois precisa ter uma distância potencial do sistema político oficial (KALYVAS, 2008, p. 297).

É permitido a cada Estado estabelecer alguns requisitos como é o caso do título de eleitor no Brasil, mas não se pode defender um “cidadão-padrão”, sob pena de minar o direito à participação. Da parte da sociedade, a indeterminação do cidadão é o que possibilita a ampla participação, inclusive das minorias que já são potencialmente desconsideradas nas decisões coletivas. A ausência da figura do “cidadão-padrão” é o que mantém o direito à diferença, que é pressuposto de uma democracia saudável. Apesar da ausência da “formatação”, sabe-se que o cidadão participa ativamente da vida pública e precisa conhecer seus direitos.

Quanto à democracia, apesar das imperfeições, esta parece se sustentar como o melhor regime. A democracia é um valor universal que inclui uma importância intrínseca à vida humana, um papel instrumental na geração de incentivos políticos e ainda uma função construtiva de formação dos valores que possibilitam a compreensão da força e viabilidade de reivindicações de necessidades, direitos e deveres (SEN, 1999, p. 16).

O direito à democracia nas legislações internacionais passou por uma evolução normativa e costumeira, pois se desenvolveu tanto como um sistema de regras quanto como na prática dos Estados e organizações (FRANCKS, 1992, p. 90). Essa evolução ocorreu em três fases: primeiro veio o direito normativo à autodeterminação; depois veio o direito normativo à liberdade de expressão como direito humano e atualmente observa-se o aparecimento de um direito normativo à participação no processo eleitoral (FRANCKS, 1992, p. 90). Entretanto, restringir o exercício da democracia à participação no pleito eleitoral é insuficiente para garantir a legitimidade no sentido contemporâneo. Essa legitimidade inicialmente apurada nas eleições deve ser renovada diariamente, pois não pode se converter em aspecto puramente formal e definitivo.

3 CONTROLE SOCIAL *VERSUS* CORRUPÇÃO

A importância da participação e controle popular no Direito vem sendo cada vez mais reforçada pela crise de representatividade dos Poderes Públicos. Em regra associada ao Poder Legislativo, a crise parece ter atingido – ainda que indiretamente – os outros poderes brasileiros em função das mais recentes descobertas em operações policiais e boa parte do problema se deve à corrupção. A corrupção é uma falta que perverte e ameaça o regime, uma vez que mina os seus fundamentos (FERREIRA FILHO, 2001).

Os vultosos valores envolvidos na corrupção causam uma reflexão sobre os investimentos feitos nas áreas essenciais à população brasileira. A destinação dos recursos é uma decisão dos representantes eleitos pelo povo, mas que, por óbvio, deveriam beneficiar o povo. Frequentemente são feitos cortes orçamentários sob a alegação de que não há recursos suficientes para proporcionar melhores condições de vida à população, mas como é possível então que os desvios ultrapassem bilhões de reais? A resposta parece caminhar no sentido de que há verba, mas não para o povo.

Nesse contexto, é imprescindível que os cidadãos mudem os rumos do País, participando e controlando ativamente as decisões estatais para que os recursos sejam efetivamente destinados às prioridades constitucionalmente estabelecidas. A fruição dos direitos de participação política impede que o indivíduo seja reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito) (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2015) e assegura sua condição de sujeito ativo e passivo do processo de decisão sobre sua vida e sobre o destino da sociedade a qual integra. Na condição de direitos fundamentais, os direitos políticos são elementos que garantem a democracia no Estado Constitucional e também representam limites à maioria parlamentar (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2015, p. 179).

A população é agente ativo que inclusive atua como pré-intérprete da Constituição que rege a atuação estatal, uma vez que no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados não apenas os órgãos estatais, mas também todas as potências públicas, cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer um rol *numerus clausus* de intérpretes (HÄBERLE, 2002, p. 13). Nesse sentido, “todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma” (HÄBERLE, 2002, p. 15). Assim sendo, ainda que o indivíduo pense estar afastado de assuntos estatais e acredite que este está restrito aos atores formais, ele participa em alguma medida do Estado. O que falta à população, entretanto, é conhecer e utilizar os direitos políticos de participação para controlar os atos estatais e cobrar uma atuação responsável.

Internacionalmente a ideia de controle e responsabilidade dos gestores perante os cidadãos é associada à ideia de *accountability*. Na teoria política o termo é utilizado em dois sentidos (WALDRON, 2014, p. 1/2): o primeiro seria a “*accountability forense*”, que se refere

à responsabilidade de uma pessoa que terá suas ações avaliadas por um tribunal - não uma corte em sentido estrito - com base em normas pré-estabelecidas (leis); o segundo seria a “*accountability* dos agentes”, que se refere aos deveres de um agente ao seu supervisor que delegou trabalhos para serem feitos em seu nome ou em seu benefício, permitindo sanções e substituição do agente que deverá prestar contas sobre seu trabalho. Enquanto na primeira concepção a verificação da *accountability* é pela lei, na segunda concepção a verificação é por uma pessoa (WALDRON, 2014, p. 1/2).

Existem dois requisitos para que um governo tenha *accountability*: primeiramente, os cidadãos precisam conseguir discernir se o governo atua em seu melhor interesse; secundariamente, é preciso sancionar adequadamente aqueles gestores que não satisfazem a vontade popular expulsando-os do governo. Nesse sentido, *accountability* é um mecanismo retrospectivo, uma vez que as decisões dos governantes são avaliadas posteriormente pelos efeitos que elas produzem para a população (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1999, p. 225).

Para que os cidadãos possam cobrar a *accountability* dos governantes há quem entenda ser necessário um agente, mas é possível que os próprios cidadãos se convertam em uma entidade única de cobrança. Isso é possível porque os cidadãos estão unidos na situação de representados pelos que elegeram (WALDRON, 2014, p. 16) e, nesse sentido, todos têm interesse na gestão responsável das coisas públicas.

A *accountability* democrática pode abranger as duas formas de cobrança - agente único e também coletividade que atua como entidade única -, pois não há necessidade de adoção de um único modelo (WALDRON, 2014, p. 16). A *accountability* democrática contém várias camadas de capacidade de resposta, pois o governo é o agente que representa cada um e todos os cidadãos - e todos eles

têm o direito de cobrar a prestação de contas do Estado. Em alguns momentos a cobrança será feita por um agente dos cidadãos ou por um grupo, em outros será pela coletividade (WALDRON, 2014, p. 18).

Na Constituição da República de 1988 existem mecanismos de controle da atuação do Estado que são próprios dele, ou seja, são mecanismos de controle interno. Entretanto, cada vez mais faz-se necessário reforçar o controle externo, que recebe o nome de “controle popular” ou “controle social” e que é realizado independentemente do Estado.

A Constituição de 1988 apresenta previsão desse controle externo tanto no interesse de cada indivíduo quanto no interesse da coletividade (BRITTO, 1992). A finalidade desse tipo de controle é forçar o Estado a acatar a conduta que o particular deseja, mas o indivíduo não deseja propriamente participar da formação da vontade do Estado. O que o indivíduo busca é a imposição de sua vontade particular ao Estado para reconstituir fatos ou apurar responsabilidades (BRITTO, 1992, p. 116). A participação na construção da vontade do Estado e dos próximos passos a serem por ele seguidos é importante, mas é preciso cumprir os compromissos já assumidos de forma responsável. Em outras palavras, tão importante quanto pensar no futuro é cobrar a efetivação dos compromissos atuais por parte dos Poderes Públicos, sob pena de inadimplências futuras.

A consequência do controle social é um Estado ciente de que quem está no comando é a coletividade, ou seja, “[...] o Estado é obrigado a ‘baixar a crista’, passando a figurar em uma relação jurídica concreta em que o direito subjetivo (alheio) passa a falar mais alto do que o poder político (próprio)” (BRITTO, 1992, p. 117). O indivíduo não substituirá o Estado em suas funções, mas irá controlar a ação deste para que os compromissos sejam cumpridos.

Os compromissos dos quais se fala não são apenas aqueles prometidos em campanhas eleitorais, mas também os que estão previstos na legislação brasileira, especialmente na Constituição da República de 1988, pois nela estão definidas as prioridades dos cidadãos brasileiros.

A democracia pressupõe que o povo vote em seus representantes e que o representante eleito atue exclusivamente em prol do interesse geral “do que doer, custe o que custar” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 214). E nesse contexto, “[...] tanto povo, como governante, nada devem esperar em troca de sua participação, exceto a satisfação do dever cumprido” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 214). O que se verifica na prática, porém são os atos de corrupção que, em função de retribuição material (essencialmente de dinheiro) ou vantagens, promovem condutas indevidas (FERREIRA FILHO, 2001, p. 214/215).

A melhor forma de neutralizar a corrupção e defender a probidade administrativa é politizando o debate e, nesse sentido, as políticas públicas podem influir de forma decisiva para combater a corrupção, caso diminuam os benefícios e aumentem os custos de quem incorra nas práticas ilícitas (YAZIGI, 1999). Entretanto, o caminho mais eficaz e democrático para o combate da corrupção é a transparência da função pública e a promoção de um controle social permanente.

Transparencia significa “[...] acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas”² (YAZIGI, 1999, p. 08). Trata-se da fonte do controle social, pois torna a função política visível aos olhos dos cidadãos, multiplicando infinitamente o número de controladores (YAZIGI, 1999). Para tanto, a população precisa estar ciente da importância de seu papel e se informar sobre os assuntos públicos, pois a informação

2 Tradução livre: “acesso cidadão oportuno, suficiente e garantido à informação relativa ao desempenho das funções públicas”.

concentrada nas mãos de poucos e impenetrável aos olhos da sociedade representa uma ameaça à ética pública e à democracia (YAZIGI, 1999). Isso significa que a educação em Direitos Humanos forma cidadãos dando-lhes o conhecimento sobre seus direitos políticos, enquanto a transparência é o meio que torna viável o controle social por aqueles cidadãos informados.

Alerta-se, entretanto, para o fato de que o controle social não pode se converter em quimera, resultando em mero protocolo cumprido para proporcionar uma falsa sensação de um Estado responsável e prestativo em relação aos cidadãos. A simples previsão procedimental da participação popular em leis leva a uma autorização puramente formal – e não material – das decisões (HÖFFE, 2006), daí porque é necessário efetivar a participação. O controle social deve ser verdadeira estratégia de justiça política, que quebra o monopólio estatal da função política. Estratégias dessa natureza servem para comprometer os poderes públicos com a justiça política, uma vez que seus detentores não estão livres de paixões e podem acabar ignorando suas atribuições para atuar em interesse próprio (HÖFFE, 2006).

4 NECESSÁRIA REFORMA POLÍTICA?

A legislação brasileira apresenta diversos dispositivos destinados à responsabilização dos agentes estatais. Na Constituição da República de 1988 destacam-se a permissão de impugnação do mandato eletivo ante a Justiça Eleitoral em caso de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, § 10º), a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º) e ainda a previsão de crime de responsabilidade do Presidente da República por atos que atentem contra a probidade da administração (art. 85, V).

O Código Penal (1940) brasileiro destinou seu Título XI aos Crimes Contra Administração Pública, sendo o Capítulo I específico para os crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral. Ali estão previstos diversos crimes como peculato, concussão, corrupção, prevaricação, entre outros. E para efeitos penais, há um conceito amplo de funcionário público, que deve ser entendido como aquele que, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública (art. 327). Além disso, equipara-se a funcionário público aquele que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal e também aquele que trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (art. 327, § 1º). A intenção da legislação criminal brasileira é combater o mau funcionalismo em todas as suas formas.

A legislação eleitoral, por sua vez, pune a corrupção inclusive com pena de reclusão e multa, como é o caso do art. 299 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965). Outras condutas também relacionadas à corrupção são punidas como a captação de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei das Eleições (BRASIL, 1997), cuja punição é multa e cassação do registro ou do diploma. De forma geral, pode-se afirmar que a legislação brasileira pune os atos de abuso de poder, sendo estes entendidos como o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas para exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição (GOMES, 2016). Entretanto, mesmo os atos praticados fora de pleitos eleitorais também são considerados corrupção e são punidos pela legislação brasileira.

Cite-se ainda a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anti-Corrupção, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O art. 5º da referida lei define como atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas – entendidas

como as sociedades empresárias e sociedades simples personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente – que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (BRASIL, 2013). No mesmo artigo, a lei tipifica os atos lesivos e, posteriormente, apresenta disposições sobre a responsabilização administrativa e respectivo processo e também disposições sobre a responsabilização judicial, uma vez que a responsabilização nesta esfera independe da primeira (art. 19) (BRASIL, 2013).

Lado outro, todos os dispositivos mencionados favorecem o protagonismo do Estado no combate à corrupção, porém é preciso que a população também possua meios eficazes de promover a responsabilização dos agentes públicos. O direito ao voto talvez seja o maior mecanismo popular, mas infelizmente as eleições não são suficientes para assegurar que os governantes atuem no interesse dos cidadãos (MAMIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999, p. 50). Isso não significa que a democracia representativa seja ruim, mas são necessários mecanismos que reforcem a claridade da responsabilidade dos governantes e facilite aos cidadãos se posicionar sobre a atuação destes. Os governantes diariamente tomam decisões que afetam diretamente o bem-estar dos cidadãos, mas os cidadãos possuem somente um instrumento de controle dessas decisões: o voto (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999, p. 50).

Na intenção de tentar equilibrar o poder concedido ao Estado pela democracia representativa, a Constituição da República de 1988 mesclou representação e participação, prevendo tanto as eleições quanto os mecanismos do plebiscito, referendo e participação

popular. O problema é que estes três últimos são demasiadamente vinculados ao funcionamento do Congresso Nacional e/ou aos legislativos estaduais e, portanto, dependem destes para sua realização (AVRITZER, 2007, p. 41/42). Essas formas de consulta popular precisariam se fortalecer e aprimorar para que adquiram independência e lógica própria (AVRITZER, 2007, p. 42).

Além dos já citados, existem outros mecanismos que permitem maior interferência popular nas decisões estatais, como é o caso do orçamento participativo. Nos municípios verifica-se um aumento da utilização do orçamento participativo (AVRITZER, 2007, p. 42), mas os legislativos locais pareçam não conseguir dialogar com essa forma de participação e acabam descumprindo as decisões tomadas por motivos que variam desde a ausência de adequada alocação de recursos até o verdadeiro descaso com a decisão dos cidadãos.

O desenho institucional do Estado precisa ser repensado para se adequar à necessidade de *accountability* e ampliar o controle social – e é para isso que existem as aberturas constitucionais às reformas. A Constituição não pode ser engessada; ao contrário, deve ser aberta aos novos rumos da sociedade contemporânea desde que isso não prejudique as conquistas evolutivas e desde que tais rumos indiquem ser os mais adequados (ASSIS, 2016, p. 82). Essa reforma perpassa necessariamente pelo reforço da esfera privada que deve ser capaz de influenciar as decisões da esfera pública, uma vez que elas são igualmente importantes (HABERMAS, 2003; SAMPAIO, 2013). Fortalecer a esfera privada significa dar aos cidadãos a oportunidade de controlar e interferir na esfera pública exigindo do Estado uma atuação responsável, mas isso não necessariamente depende de uma reforma política que incorpore novas e modernas formas de participação.

Aliás, eventual reforma política pode significar um retrocesso: se por um lado defende-se a expansão das formas de controle, de

outro o excesso de burocracia pode tornar o processo de decisão exageradamente lento e incapaz de atender as demandas da sociedade com a celeridade necessária. Nesse contexto, a busca pela transparência e não por novidades legislativas pode ser a melhor solução, pois “[...] *basta la mera exposición al escrutinio público para que las autoridades y funcionarios se esmeren en eliminar expresiones de ineficiencia que ya no quedarán cubiertas por el sigilo y opacidad que suele caracterizar el desempeño de la función pública en América Latina*”³ (YAZIGI, 1999, p. 08).

Uma reforma política que fortaleça o controle social será bem vinda, mas é preciso atentar também para a eficiência que, além de ser princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, CR 88), é essencial para as sociedades complexas contemporâneas que exigem soluções rápidas para novos problemas. Entretanto, os acertos e erros dessa reforma devem ser monitorados pelos cidadãos, que são os melhores indicadores de uma boa ou má gestão governamental. E cientes de que os governantes estão confortáveis sem o controle, caberá aos próprios cidadãos impor uma reforma política que lhes possibilite exigir a transparência e a *accountability* da gestão pública.

5 CONCLUSÃO

A construção do cidadão exige educação em direitos humanos, mas a própria cidadania é matéria desses direitos. A proteção aos direitos políticos presente em legislações internacionais evidencia essa co-implicação entre cidadania e educação em direitos humanos, pois nelas verifica-se a preocupação com os direitos políticos que garantem a participação. O controle social das decisões estatais é um dos elementos da cidadania e consiste em mecanismo hábil a

3 Tradução livre: “[...] basta a mera exposição ao escrutínio público para que as autoridades e funcionários se esmerem em eliminar expressões de ineficiência que já não estão mais cobertas pelo sigilo e opacidade que geralmente caracterizam o desempenho da função pública na América Latina”.

controlar a atuação dos governantes, o que tem se mostrado essencial e urgente nas sociedades contemporâneas.

A legislação brasileira apresenta amplas possibilidades de punição aos maus gestores, mas deixa a desejar no tocante ao fortalecimento da cidadania. Os mecanismos tradicionalmente relacionados à participação popular no Brasil são consideravelmente dependentes do Estado para serem acionados, prejudicando a democracia emancipatória.

Uma reforma política que incorpore novas formas de controle social, entretanto, não é sinônimo de evolução, posto que a burocracia exacerbada é uma marca negativa do Estado brasileiro. Propostas de reformas quiméricas surgem cotidianamente com a promessa de uma gestão mais eficiente, mas pouco se fala no reforço do controle social – o único mecanismo capaz de desafiar os governantes ruins. A solução para o imbróglio aponta para a construção de uma cidadania forte por meio da educação em Direitos Humanos, na qual os cidadãos deixem de aguardar uma solução estatal legislativa.

Data de Submissão: 17/08/2017

Data de Aprovação: 21/10/2017

Processo de Avaliação: double blind peer review

Editor Geral: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Diagramação: Emmanuel Luna

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

ASSIS, Christiane Costa. **Tempo e segurança no controle concentrado de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 35-44.

BRASIL. **Decreto nº 592**, de 6 de julho de 1992a. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 31 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992b. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 31 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 07 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.737**, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v189.1992.45286>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

FRANCK, Thomas M. The emerging right to democratic governance. **The American Journal of International Law**, v. 86, n. 1, p. 46-91, 1992. Disponível em: <<http://auapps.american>

edu/dfagel/www/philosophers/topics/values_universal%20or%20local/the%20emerging%20right%20to%20democratic%20governance_franck.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. Ebook. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. São Paulo, Sérgio Antônio Fabris, 2002.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Eds). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: University of Cambridge Press, 1999. p. 222- 250.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 213-218, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47241/44651>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

KALYVAS, Andreas. **Democracy and the politics of the extraordinary**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Eds). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: University of Cambridge Press, 1999. p. 29-54.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. Ebook. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. Ebook. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. **Journal of Democracy**, 10.3, p. 03-17, 1999. Disponível em: <https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

WALDRON, Jeremy. **Accountability**: fundamental to democracy. For NYU Colloquium, August 28, 2014. Disponível em: <http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Accountability.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

YAZIGI, Alejandro Ferreiro. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. **9th International Anti-Corruption Conference (IACC)**, 10-15 October, 1999, Durban, South Africa. Disponível em: <<http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/AFERREIRO.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

Social control and state responsibility

Christiane Costa Assis

Adriana Campos Silva

Abstract: The purpose of this article is to analyze the need for social control in face of the irresponsible management of the State. Proposals for political reforms appear daily promising a larger state responsibility, but little is said about strengthening independent social control. This paper addresses the construction of citizenship through human rights, the idea of social control, accountability and transparency and also the need for political reform. The methodology adopted was composed by the method of comparative dialectical approach, considering that the conclusion was sought from the debate between several theoretical positions, and by the procedure of the bibliographic research, presenting selected authors according to the proposed theme. As a conclusion this paper pointed out the social control as the only mechanism capable of confronting rulers with no commitment to the population.

Keywords: social control; state responsibility; political reform.