

O CONTROLE TENDENTE À EMANCIPAÇÃO E A FÁBULA DA REAL REPÚBLICA (OU DA REPÚBLICA REAL)

João Augusto Bandeira de Mello

Procurador do Ministério Público Especial junto ao TCE/SE

1. INTRODUÇÃO

Era uma vez, em alguma época de fadas e cavaleiros, um pequeno reino, ladeado de altas montanhas e paisagens. Este reino era chamado de Odatse, e foi, por muitos e muitos anos, liderado por Edutriv, o sábio.

Bem, o leitor astuto já deve estar se perguntando o que este conto de fadas tem a ver com Controle? Expliquemos de logo, pois estamos introduzindo e não fugindo do assunto.

De fato, o que interessa na estória deste reino (em relação ao conteúdo deste artigo) tem relação basicamente com dois aspectos: primeiro, o modo de escolha do soberano; e, segundo, seu tempo de reinado.

Quanto ao modo de escolha, tem-se que seria soberano de Odatse, aquele mais bravo e mais virtuoso dentre os cavaleiros do seu Exército. Bravura e virtude que deveria ser demonstrada em ações e também pelo teste do sopro do dragão, onde a unção da mágica do fogo revelaria a todos, a visão do candidato para o futuro de Odatse.

Quanto ao tempo de reinado, peculiaridade ainda maior; pois o poder real somente seria finalizado em duas situações: pela renúncia e pela morte. Renúncia, quando o soberano já não mais se sentisse em condições de liderar o destino de Odatse. E morte, quando a liderança não estava à altura dos melhores interesses coletivos daquele reino.

Como assim? Isto mesmo. O mesmo sopro do dragão que ungia, também amaldiçoava. E a unção que fazia com que, enquanto bom gestor, o líder fosse imortal; transmutava-se em maldição, quando a liderança sobrepunha interesse egoísticos em detrimento do interesse social, e a Morte era o castigo que a maldição trazia.

E o que houve de especial com Edutriv? Ora, Edutriv foi o primeiro dos soberanos de Odatse que percebeu a honra da unção e o perigo da maldição; e foi o primeiro a sobreviver a seu reinado, liderando até onde foi capaz, sempre atento aos destinos da coletividade; preparando possíveis sucessores, dividindo tarefas, delegando funções, fiscalizando metas, motivando seus atos, sendo responsável com os recursos estatais, e submetendo o seu Poder ao Poder dos súditos (que nunca foram chamados de súditos, mas sim de cidadãos).

Sempre e sempre, até que chegou o momento da aposentadoria, quando Edutriv passou o trono para Otsuj (o legitimado pelo processo de escolha) e assumiu seu papel na história, saindo de cena, porém, continuando a exercer com sabedoria seu novo papel de cidadão.

Ora, o leitor, que além de astuto é atento, já de fato percebeu que esta fábula tem absoluta correlação com as graves assimetrias diagnosticadas na gestão pública atual, onde o

Estado, em muitas situações, deixa de ser um indutor de desenvolvimento social e passa a ser um reprodutor de desigualdades, de manutenção de privilégios e de sobrevivência do *status quo*.

E que gestores, mais das vezes caem na tentação do interesse egoístico, e lideram o Estado sob esta ótica perversa de apropriação do coletivo por uma casta e/ou minoria.

Diante desta problemática, defendemos uma atuação dos Órgãos de Controle tendente a quebrar esta reprodução de desigualdades. E sobre este assunto, é que trata o presente artigo.

2. DO ESTADO DE DIREITO REPRODUTOR DE DESIGUALDADES

Realmente, explica Habermas (1997) que o Direito é o integrador social por excelência. E que este Direito tanto mais refletirá a real vontade da população, quanto mais participação democrática houver. De outra parte, se não houver mecanismos de deliberação democrática, poderá haver uma colonização (invasão, apropriação) do Direito, pelo Poder Administrativo (o Poder daqueles que dirigem o Estado) e pelo Poder Econômico (o mercado).

Conferindo, neste caso, o Direito, um aspecto de legitimidade ao Poder ilegítimo. E o Estado, que é a personificação do Direito, padecerá do mesmo problema.

Ou seja, se não há um Estado sintonizado fortemente com os interesses coletivos, abre-se a possibilidade de este mesmo Estado estar sintonizado com os interesses egoísticos do Poder Político (que age sob a lógica do interesse eleitoral e da manutenção do Poder) e do Poder Econômico (que age sob a lógica de manter as posições de mercado e de angariar lucros crescentes).

E, deste modo, o Poder do Estado, junto com suas ações e recursos do erário estarão sendo voltados para ações que visem, basicamente, manter as equações estabelecidas de Poder (e seus privilegiados) e garantir as posições de mercado (notadamente dos grandes grupos econômicos).

Advertência semelhante traz Boaventura de Sousa Santos (2007) que, com sábia ironia, diz que, em sede de Direitos Humanos, há uma grave divergência entre Princípios e Práticas aplicáveis; ou ainda, em se ter os indivíduos não como objeto de ações de direitos humanos, mas sim como meros objetos de discursos de direitos humanos.

E que os Princípios aplicáveis (como os Princípios que regem a Administração Pública e aqueles que asseguram Direitos Fundamentais) acabam sendo interpretados não com um viés emancipatório ou libertador; mas sim obedecendo à lógica de reprodução do *status quo*.

Ou seja, garante-se esperança (e com ela paz social), mas não se garante o avanço social devido, por exemplo, por nossa Carta de 1988, que reza como objetivos fundamentais da República, dentre outros, a construção de uma sociedade livre justa e solidária, com erradicação das desigualdades. Avança-se a conta-gotas dentro do que o autor chama de Pensamento de Direitos Humanos Sustentável, onde há um equilíbrio entre regulação e emancipação social.

No mesmo sentido, temos o autor administrativista português, Paulo Otero (2012), que denuncia a forte colonização do Estado (no caso, o Estado Português, mas nos parece que a analogia com o Estado Brasileiro é pertinente) por interesses políticos e econômicos.

A atuação do Estado, que deveria ser coletiva, refletindo os valores constitucionais, passa a ser aparelhada para servir a fins não republicanos, voltados a interesses de Projetos de Poder e aos desígnios econômicos vinculados a estes mesmos interesses.

E o que fazer diante da problemática suscitada? O que fazer se, diferentemente da fábula de Odatse, os mecanismos de exercícios de Poder no Estado Moderno não estão sujeitos a uma unção/maldição? Ou será que na Democracia há um procedimento semelhante? Tentaremos, a seguir, responder estas perguntas.

3. DO CONTROLE COMO CORREÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EGOÍSTICA E DO CONTROLE TENDENTE À EMANCIPAÇÃO

Realmente, no Estado Democrático de Direito não há uma unção mágica para legitimar um governante; mas há a unção das urnas, onde periodicamente a população unge, ou não, renova ou não, o exercício do Poder daqueles que manejam a Coisa Pública.

E se não há maldição, há órgãos de Controle (como os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas – objetos mais próximos deste artigo) que podem trabalhar para que as decisões, em termos de gestão pública, sejam virtuosas em termos de corrigir a tendência da Administração Pública egoística aqui mencionada.

E, como pode ser feita esta correção de rumos? Exatamente com cada órgão de Controle atuando para que haja um resgate democrático da atuação administrativa, visando a que o Poder do Estado, e seus recursos orçamentários (e financeiros) sejam utilizados para que os valores constitucionais, especialmente em termos de Direitos Fundamentais, sejam especificamente concretizados.

Quebrando, assim, a lógica de reprodução do *status quo*, libertando o Estado do jugo de interesses individuais, e empoderando a população para exercer o seu papel de protagonista. É o que chamamos no título de Controle tendente à Emancipação, que nada mais seria que o Controle indutor e fortalecedor da Democracia. O Controle que assegura ao povo o seu papel político de primazia no desenho e execução de políticas públicas.

Mas, eis que surge uma pergunta relevante: quais seriam os objetos de ação mais relevantes deste Controle tendente à Emancipação?

4. DE UM CONTROLE EMANCIPATÓRIO CONTRA A APROPRIAÇÃO PRIVADA DO APARELHO ESTATAL.

Com efeito, em primeiro lugar, deve o Controle agir contra a apropriação privada do aparelho estatal, combatendo a utilização das forças e recursos do Estado para a replicação contínua de projetos de poder.

Realmente, um dos maiores problemas atuais na gestão pública brasileira (e um dos maiores desafios que os Tribunais e Ministérios Públicos de Contas têm enfrentado) é exatamente evitar que recursos do erário sejam desviados em proveito do interesse individual ou eleitoral dos gestores de plantão. E como este desvio pode acontecer?

Uma possibilidade é a contratação padecer de sobrepreço (preço acima do mercado) ou superfaturamento (inserir parcelas de serviço ou de bens não entregues na fatura a ser paga) e parte desta diferença a maior ser repassada ao ordenador de despesas do contrato viciado.

O que pode servir tanto para pagar dívidas de campanhas eleitorais (neste caso, há direcionamento da licitação para que a empresa financiadora ganhe a licitação), como para formar caixa para a próxima campanha eleitoral (neste caso, a empresa devolve o dinheiro em parcelas mensais ou na época do próximo pleito eleitoral).

Sendo possível imaginar o prejuízo dos desvios de recursos públicos se tivermos em conta a grande gama de contratos em que o Poder Público é tomador ou regulador dos serviços: transporte e merenda escolar; concessão de transporte coletivo; compra de remédios; refeições, etc, etc.

O que é por demais cruel, se imaginarmos as enormes necessidades daqueles que precisam das prestações de serviços públicos, tão precárias ainda, hoje em dia.

Uma outra possibilidade de apropriação do aparelho do Estado é a criação contínua e crescente de cargos comissionados, que poderão exatamente servir, não para atender ao público, mas sim para agradar correlegionários, financiadores, eleitores; ou ainda para fazer vistas grossas para os desvios de conduta das autoridades nomeantes¹.

Ou ainda, como outra forma insidiosa, temos a utilização crescente e contínua de recursos do Estado para serviços de publicidade e divulgação, sendo estes usados para comunicar a realização de obras e enaltecer as gestões respectivas, com depoimentos positivos, imagens bonitas, músicas e slogans.

Gerando um impacto positivo para a ação governamental (como assim proveito eleitoral), porém, muitas vezes, sem que se possa dizer o mesmo em termos da assunção do interesse coletivo (já que não há, de ordem, ganho efetivo ao cidadão com tais anúncios, sendo que muitos destes recursos poderiam ser utilizados em saúde, educação, entre outros aspectos que consideramos prioritários).

¹ Faça-se a devida ressalva de que não se pugna, aqui, pela extinção dos cargos comissionados, pois estes são relevantes e têm sede constitucional. Como assim, merece relevo que há muitos servidores comissionados comprometidos e que honram o serviço público. Merecem críticas o desvio e o excesso.

E como estes males podem ser combatidos? Como o Controle pode se posicionar para evitar esta apropriação indevida dos recursos do erário? Citamos dois caminhos, que representam, em nossa opinião, o norte principal para esta luta.

O primeiro caminho é o da busca contínua da Eficiência, onde o foco da atuação do Controle deve mirar nos resultados e na efetividade dos serviços contratados. A uma, porque um serviço efetivo e eficiente é exatamente o que o cidadão deseja como contrapartida para o pagamento de tributos. E a duas porque, em sendo controlada a Eficiência, haverá menor espaço para pagamento de serviços não realizados ou menor margem para o sobrepreço ou superfaturamento.

Lembrando que, notadamente em termos de combate à corrupção, os Tribunais de Contas (TCs) não têm a seu dispor ferramentas mais incisivas de investigação, tais como quebras de sigilo bancário ou interceptação telefônica; por isso, a necessidade de especialização e aprofundamento das ações dos TCs exatamente nas ferramentas básicas do seu campo de atuação: a medição efetiva dos resultados, o cruzamento de informações contábeis e financeiras, e a visão evolutiva e comparativa dos gastos públicos daquele ente em relação aos outros entes fiscalizados.

Exatamente para identificar desvios, pontos fora da curva que possam ser objeto de investigação policial. Daí a premência de um espaço aberto de troca de informações entre os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos de Contas, os outros ramos do Ministério Público e a Polícia Judiciária. (Onde cada um, com sua expertise de investigação poderá, com o trabalho em conjunto, dar a sua contribuição para a punição de gestores que incidirem em ilícitos penais e administrativos).

E o segundo caminho, que está intimamente correlacionado ao primeiro, é exatamente o do fomento da profissionalização da gestão pública. E por que isto?

Exatamente porque tendo por base uma gestão pública profissionalizada, com servidores públicos concursados e especializados no desempenho dos misteres da Administração Pública, espera-se, por um lado, melhor desempenho e melhores resultados nos processos de gestão, já que se trata de pessoas treinadas para tanto (sem falar que, nesta moldura garante-se a memória das práticas administrativas, uma institucionalização extremamente relevante à Eficiência)

E por outro lado, considerando a maior independência de tais servidores concursados, espera-se outrossim uma maior independência destes em relação ao Gestor de então. Ou seja, tem-se a expectativa de que servidores concursados defendam com mais afinco o interesse do órgão ou da entidade a que estejam vinculados. Não se rendendo a eventuais interesses escusos, individuais e/ou eleitorais.

5. DO CONTROLE EMANCIPATÓRIO COMO FOMENTADOR DA DEMOCRACIA

Bem, vimos as tendências do Controle visando a combater a apropriação do Estado por interesses privados. E qual seria uma segunda vertente de um Controle tendente à emancipação?

Seria exatamente o fortalecimento da participação democrática da população, propiciando a que o povo aja como protagonista e não apenas como destinatário de políticas públicas (e não seja objeto de manipulação pelo Poder Administrativo ou pelo Mercado, conforme advertência de Habermas quanto à colonização do mundo da vida). E como isto pode ser auferido?

Primeiro, com o empoderamento da população, por meio principalmente da face pedagógica do Controle, capacitando servidores públicos e cidadãos, quanto ao correto manuseio dos recursos e poderes públicos, notadamente quanto aos direitos da população e dos deveres dos administradores de garantir que o Estado aja de acordo com o interesse público.

E, neste ponto, as Escolas de Contas têm desempenhado um papel primordial, como é o caso dos inúmeros serviços prestados pela Escola de Contas José Amado Nascimento, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Segundo, com os órgãos de controle direcionando uma atenção especial à efetividade dos mecanismos de participação democrática previstos na legislação, tais como os instrumentos de controle social e de Transparência; como assim, os fóruns de participação, de discussão e formulação de políticas públicas, tais como os Conselhos de Direitos (Crianças e Adolescentes, Idosos, Saúde, Direitos das Pessoas com Deficiência, de Fiscalização do FUNDEB entre outros).

Deste modo, seja garantindo uma posição de protagonista ao todo da população, seja assegurando que este protagonismo seja revertido em ações do Estado em prol do interesse público, teremos um controle tendente à emancipação dos cidadãos, inibindo a apropriação do Estado por interesses egoísticos.

6. CONCLUSÃO

Neste artigo vimos como o Estado pode ser aparelhado para servir a interesses individuais ou de uma elite exercente do Poder Administrativo ou Econômico.

E como o Controle é a alternativa para a correção deste gravame; sendo que, para tanto, o Controle tem que assumir um viés emancipatório, no sentido de desprogramar esta tendência de reprodução de desigualdades por parte aparelho do Estado.

O que pode ser feito de várias formas, tais como combatendo os desvios de recursos, evitando o aparelhamento da Administração via cargos comissionados, e inibindo o proselitismo da ação governamental por meio da contratação em excesso de serviços de publicidade e divulgação.

Objetivos que podem ser mais facilmente alcançados caso seja priorizado o Controle da Eficiência da Administração e a Profissionalização da Gestão Pública.

Por fim, tem-se que o Controle também assume um viés emancipatório, quando empodera a população a assumir a sua posição de primazia no desenho e na fruição das políticas públicas, notadamente ocupando espaços de deliberação democrática já previstos na legislação, tais como fazendo efetiva a participação de representantes da sociedade em Conselhos de Direitos e de Fiscalização de Políticas Públicas, e inserindo atores sociais (fazendo o cidadão protagonista), e

também fazendo efetiva esta participação, no processo de elaboração de Leis, tal como acontece com as Leis Orçamentárias, onde é obrigatória a realização de audiências públicas para discussão democrática da gênese do Orçamento Público.

Tudo para que a fábula de Odatse e Edutriv, que demonstra uma realeza republicana (uma verdadeira Real República), onde há soberanos com mandatos limitados (duram enquanto houver confiança dos cidadãos) e governo direcionado em prol dos direitos coletivos; possa inspirar a República Federativa do Brasil, para que, com controle, virtude, dignidade e pensamento coletivo, o Estado brasileiro possa corporificar uma República Real, transformadora e emancipadora dos seus cidadãos. (Cidadãos que dia-a-dia cada vez mais almejam que as fábulas restrinjam-se ao maravilhoso e libertador mundo literário).

7. REFERÊNCIAS

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Vol. I, 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais**. Cronos, Natal-RN, v.8, n.1, p.23-40, jan./jun. 2007.

OTERO, Paulo. **A crise e o Direito**. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2002. Disponível em: < http://www.youtube.com/watch?v=_KjC6VQPHMg>. Acesso em: 01 de junho de 2014.