

A CULTURA DA INOVAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conexões entre os Direitos Humanos e os Serviços Públicos

Cássius Guimarães Chai¹

Resumo: Trata-se de uma aproximação teórica e opinativa sobre a importância da cultura da inovação para o setor público, ou seja, para o Estado Administração, indicando-se a sua necessidade como prática institucional integradora da visão, da missão e dos valores concretizados em ações estratégicas dentro de uma **compreensão compartilhada dos riscos sociais** e justificando-se tal postura teórico-pragmática por sua essencialidade enquanto um processo de aprendizagem e de construção da legitimidade discursiva e da razão prática da Gestão Pública em uma conexão indissociável entre os Direitos Humanos e os Serviços Públicos.

Abstract: It's a theoretical and answering approach on the *culture and innovation in organizations* meaning for the public service, thus, for the Public Administration, indicating its institutional practice as a need to integrate its vision, its mission and its values on strategic actions in a social risk shared comprehension and to justify this theoretical and pragmatic approach for its essentiality as a constructive learning and legitimacy discursive and practical reason process of and for the Public Administration considering an unavoidable connexion among human rights and the public services.

Palavras-chave: Inovação, consenso e democracia.

Key-words: innovation, consensus and democracy.

INTRODUÇÃO

A sociedade muda. Mudam-se seus padrões de **conduta social** imediatos e mediatos, alteram-se as compreensões sociais sobre os signos. A linguagem se corrompe, reelabora-se e renasce a cada instante histórico. Tais afirmações revelam

1 Mestre e Doutor em Direito Constitucional – UFMG; Professor Adjunto da UFMA – Direito Público, Direito Administrativo, Direito Constitucional e Teoria do Direito. Coordenador NiEDH/UFMA – Núcleo Interdisciplinar de Estudos e de Educação em Direitos Humanos.

o conjunto cultural do qual se encontra emergida a sociedade, como na expressão de Weber² *a sociedade imersa no mundo da vida*.

A mudança cultural é fato contingencial, como descrições antropológica e mesológica. A evolução e a revolução das estruturas científicas³, ou seja, dos saberes, trazem consigo a imposição naturalizada e indissociável de **novos ajustes** sócio-institucionais.

Assim, se a mudança cultural é um fato, de outro lado a cultura da inovação se apresenta como uma necessidade de se repensarem os papéis das instituições e de se “ressemantizarem” o significado e a importância das funções sociais, dos atores sociais, e assim das instituições. Esta constatação, ao final, trata da cultura da inovação como abordagem estratégica constituída de um processo racional e reflexivo da **idealização de uma visão social**, que pode ser macro ou segmentada, como nos distintos setores públicos das diferentes atividades e serviços públicos, ou do setor público enquanto a figura do Estado, que pauta sua existência (**missão**) em supostos estratégicos como uma política de gestão (governo) traduzida em ações submetidas a permanente monitoramento e avaliação em uma articulação intersetorial e interinstitucional sobre as atividades de planejamento e de execução.

A inovação é factual e, como dito, por vezes contingencial, mas, a cultura da inovação é uma prática social que se internaliza e deve operar em intersecções, e não como ilhas de excelências em algumas seções dos setores públicos, deve servir, sobretudo, **como um processo de aprendizagem** capaz de empoderar os atores sociais mais próximos, tanto os que executam as atividades quanto os que planejam, ressaltando intervenções corretivas pontualmente e sempre que indispensável, mas sempre considerando a reação dos cidadãos, que no contexto são os clientes do Estado.

1. CULTURA DA INOVAÇÃO E DEMOCRACIA: uma aproximação teórica.

2 WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Centauro, 2002; cf. WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez e Editora UNICAMP, 1992. (2 volumes)

3 KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

A cultura da inovação permite otimizar-se os recursos e corrigirem-se desvios sem impactar onerosa e excessivamente os cofres públicos, quando não for capaz de evitar os danos e os prejuízos por escolhas seletivas e conscientes (previsíveis e sistematizadas) no cálculo dos riscos. De igual sentido, tal cultura permite fortalecer o sentimento **de legitimidade das decisões, das ações e das resultantes**, conciliando eficiência e eficácia normativas para uma efetividade na distribuição equitativa dos dividendos e dos lucros sociais.

Nesse sentido, construir um ambiente cultural inovador baseado em princípios de consensos e na construção de estratégias formadas em procedimentos comunicativos, equânimes e equiprimordialmente estabelecidos, encorajando a aceitação das rupturas paradigmáticas, arguindo suas vantagens e esclarecendo seus objetivos, e propondo metas consistentes com a visão e a missão pré-estabelecidos, é exigência de uma vivência democrática republicana e de respeito aos direitos humanos. **Não se olvidando que o maior competidor do Estado é a não universalidade da justiça social, sendo também o seu maior desafio e sua superação a sua missão.**

1.2 A Cultura da Inovação como determinante legal vs. O *Fisiológico* “Jeitinho Brasileiro”

Do ponto de vista legal, quer enquanto norma constitucional art. 37 e ss da CF, quer enquanto norma infraconstitucional, Dec. 5378/2005, vê-se estabelecida **juridicamente uma diretriz cultural para uma Governança de Resultados no setor público que possui forte e centrais significados para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho, em flagrante objetivo de superar ou melhor, readequar-se às rupturas paradigmáticas das estruturas sociais externas à própria administração pública do modelo anterior** associado a um papel preponderante do Estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Um modelo de gestão alinhavado principalmente com padrões burocráticos ortodoxos, espelhados em arquétipos organizacionais mecanicistas, dotados de características

de hierarquia, verticalização, rigidez, insulamento,⁴ **para um paradigma de Governança pública, por sua vez, baseado em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores** (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Tal modelo, como indicado no manual (produto 4) da GESPUBLICA, não tende a diminuir a importância do Estado, mas qualifica-o com o papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores. Em outras palavras, este inovador paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de **accountability**, controle e permeabilidade.

Do ponto de vista sociológico, a chamada cultura do jeitinho brasileiro bem retrata a índole do típico nacional, que confundindo a dimensão do público com a dimensão do privado tende a instrumentalizar as ações sociais marcando e aprofundando as diferenças nas estratificações sociais. Uma cultura que tem sua lógica na resolução dos efeitos e não das causas, comprometendo a possibilidade de uma cultura de inovação crítica e racionalmente posta. Certamente que tal postura decorre da tradição patrimonialista e individualista em que o pensar em razão do coletivo sempre se viu aliado das proposições interventivas e gerenciais do Estado Administrador. A lógica histórica é do clientelismo e da indulgência. Entretanto, esta realidade é domesticável pela realidade jurídica que impõe a responsabilização civil e administrativa do agente público. É possível e é urgente sair do estado de anomia e de desencantamento.

A esse desencantamento quer responder o GESPUBLICA com a finalidade de propor uma metodologia e uma cultura de inovação nos serviços e nas instituições públicas de modo federativo, ou seja, destinada às administrações diretas federal, estaduais e municipais e para as administrações indiretas e do terceiro setor, visando avaliar o desempenho das gestões concretizando profissionalmente a intenção constitucional da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da

4 BRASIL. Poder Executivo. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: 2009. 113p.

publicidade e da eficiência das atividades do setor público para além de uma constituição dirigente.

A cultura da inovação é essencial para a sobrevivência da própria política de organização social que empresta o sentimento de segurança e de pacificação social. Aliás, este um dos principais papéis sociais das instituições: pensar o coletivo e harmonizar as diferenças sociais, em constante superação do estado de natureza descrito em Hobbes.⁵

A questão de fundo que sustenta toda essa discussão é a compreensão consciente dos riscos sociais⁶, e o grau de participação dos usuários – cidadãos – na definição e no acompanhamento efetivo da seleção (decisão) dos riscos socialmente impostos.

Uma sociedade que se constitui de observadores sociais de primeira ordem, ou seja, aqueles indivíduos que se movem na teia social sem enxergarem os riscos que lhes permeiam a própria existência, **é incapaz de decidir sobre sua própria história**. De outro lado, observadores sociais de segunda ordem, embora muitas vezes não possam interferir em eventos contingenciais na sociedade por lhes faltarem meios, através de ações planejadas, diante da consciência dos riscos, perigos e ameaças, permitem-se escolher dentre estes aqueles que menores prejuízos lhes causarão, atuam em uma sociedade (organização) que reage internamente aos ruídos sociais, reelabora suas crises, e supera coletivamente seus obstáculos propiciando uma existência longa.

Como atesta Habermas, o princípio da democracia explica o caráter performativo da prática de autodeterminação exercida pelos co-associados jurídicos reciprocamente que se reconhecem como membros livres e iguais de uma associação à qual voluntariamente aderiram, pois, o princípio democrático encontra-se em **um nível distinto** daquele do princípio moral.⁶ Aliás, exatamente porquê as normas jurídicas têm um caráter artificial, pois, compreendem um plexo intencionalmente produzido de normas de ação que é reflexivo no sentido de se aplicar às próprias normas, que **incumbe ao princípio da democracia não apenas** aquele estabelecimento de um procedimento de elaboração legislativa legítimo, **mas, sobretudo reger a produção**

5 HOBBS, Thomas. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes,

6 Cf. HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discursive theory of law and democracy** (trad. William Rehg). Boston: MIT Press, 1996/1999.p.110.

dos próprios meios jurídicos, de forma eqüitativa.⁷ Como ressalvado por Habermas, o princípio da democracia deve indicar, de acordo com o princípio do discurso, as condições a serem satisfeitas pelos direitos individuais, ou seja, por qualquer direito **adequado à constituição de uma comunidade jurídica** e de servir como o meio de auto-organização dessa comunidade.⁸ – E ao que se percebe, **é primordialmente no serviço de informação** que reside a chave hermenêutica e de fundamentação de um agir prático capaz de trazer para um nível de criticidade e de efetiva participação de toda esfera pública, nela contida ambas instâncias organizacionais da sociedade – a estatal e a civil não governamental – na fiscalização e no controle das atividades de poder político e de gestão.

2. DIGRESSÕES SOBRE O INTERESSE PÚBLICO: DELINEAMENTOS E PERCEPÇÕES.

Diante da articulação pretendida entre a formação de uma cultura da inovação com o amadurecimento de práticas sociais democráticas, considera-se, como mencionado, a informação enquanto serviço público um elemento essencial antecedente e coetâneo às políticas de formação daquela cultura da inovação.

7 CHAI, Cássius Guimarães. **Jurisdição Constitucional Concreta em um Democracia de Riscos**. São Luis: AMPEM Edições, p.44.

8 Op. cit.p.111: "One way we can distinguish the principles of democracy and morality is by their different levels of reference. The other is by the difference between legal norms and other action norms. Whereas the moral principle extends to any norm for whose justification moral arguments are both necessary and sufficient, the democratic principle is tailored to legal norms. These rules differ from the simple, more or less quasi-natural norms of interaction we find in everyday life. The legal form in which these norms are clad is a relatively recent product of social evolution. In contrast to naturally emergent rules, whose validity can be judged solely from the moral point of view, legal norms have an artificial character; they constitute an intentionally produced layer of action norms that are reflexive in the sense of being applicable to themselves. Hence the principle of democracy must not only establish a procedure of legitimate lawmaking, it must also steer the production of the legal medium itself. The democratic principle must specify, in accordance with the discourse principle, the conditions to be satisfied by individual rights in general, that is, by any rights suitable for the constitution of a legal community and capable of providing the medium for this community's self-organization. Thus, along with the system of rights, one must also create the language in which a community can understand itself as a voluntary association of free and equal consociates under law. Corresponding to the two ways in which we have distinguished the principles of democracy and morality, then, are two tasks the required system of rights is supposed to solve. It should institutionalize the communicative framework for a rational political will formation, and it should ensure the very medium in which alone this will-formation can express itself as the common will of freely associated legal persons. To specify this second task, we must precisely define the formal characteristics of the medium of law."

Logo, o princípio da publicidade precisa ser relido como sendo definitivamente um processo permanente de formação através da informação, que deve ser clara, estruturada, coerente e consistente com as práticas que lhe sejam ulteriores. A esta reflexão, então, é preciso responder em que consiste o interesse da administração e qual a sua dimensão de público e de restrito, bem como desconstituir o atual estado de prática obscurantista, formalista e alijadora das compreensões das razões de estado – *raison d'état* – por trás da qual se omitem causas justificadoras (motivadoras) do agir governamental.

Os conceitos de segurança pública e de interesse público urgem ser resignificados – ressemantizados – em uma tradução de novas práticas conciliáveis com os atuais requisitos de uma ação comunicativa democrática. Razão de Estado precisa ser compreendida como razão de todos no plano da compreensão de todos, não apenas razão que se justifica em nome de todos. Afinal, caso contrário, manter-se-á a prática “democrática” em que o mandatário saiba de antemão a vontade do outorgante, sendo-lhe desnecessário consultar-lhe sobre o seu desconhecido interesse, embora se diga ser seu, sem que o saiba.

Os interesses da administração pública caracterizam-se pelos critérios da publicidade, da transparência e da legalidade. Há sempre uma referência ao disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

• **Características:**

- Publicidade (interesse coletivo e, portanto, de conhecimento geral). A administração pública não guarda segredo, não tem interesse privado;
- Transparência (a motivação se impõe como nota distintiva e constante entre a discricionariedade da doutrina do Estado-social e a vivência de uma sociedade democrática. Relaciona-se no diálogo permanente com os cidadãos);
- Legalidade (obedecem às postulações do Estado de Direito, ou seja, se fazem mediante sua anterior previsão em lei). Noutras palavras: se faz apenas mediante o princípio da reserva legal ou do princípio da legalidade *lato sensu*.

Se por um lado as características dos interesses e dos atos da administração pública impõem uma conduta clara e pautada nos princípios e nas normas jurídicas

válidas, por outro lado eles apenas são considerados legítimos se objetivarem a eficiência e a concretização da Justiça Social conforme descrito a baixo.

- **Objetivos:**

- A eficiência dos atos, enquanto: serviços internos à administração ou destinados diretamente ao cidadão; noutras palavras a qualidade do serviço ou da atividade.
- A justiça social: a intervenção planejada para a diminuição das desigualdades materiais; ou seja, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
 - A preservar a dignidade humana;
 - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - garantir o desenvolvimento nacional;
 - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 - A paz social;

Terem-se aquelas características e perseguirem-se aqueles objetivos não é o bastante se o agente administrativo público não exercer sua atividade movido pelos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

- **Motivações:**

- Impessoalidade – o interesse da administração não se confunde com os interesses do administrador;
- Moralidade – o interesse público tem um patrimônio constituído nos deveres da honestidade, imparcialidade e da lealdade às instituições públicas; o formalismo da reserva legal nunca é o bastante para caracterizar uma gestão transparente.

Logo, fica certo que os atos da administração pública também são constituídos por esses elementos, desde a publicidade passando pela legalidade até a moralidade. Os atos administrativos, sejam de governo ou políticos, baseiam-se na autorização

legal e, portanto, estão sujeitos à verificação, quanto à validade e consistência, pelo sistema judiciário, aquilo que doutrinariamente se diz passível de *sindicabilidade*. Se ao Poder Executivo está atribuída a missão de executar os serviços da máquina estatal, ao Poder Legislativo cabe o ônus de, quando previsto na Constituição Federal ou Estadual ou na Lei Orgânica, autorizá-los e fiscalizá-los, e o Poder Judiciário está incumbido de tomar conhecimento dos desvios e corrigi-los. Contudo, outra vez, a ideia de segurança pública e de restrição de acesso à informação, na presente concepção de democracia exige do gestor público sólidas, claras, mais que provadas, não apenas prováveis, razões de verificação pública dos motivos justificantes do não acesso à informação sobre a atividade que se afirma por razões de estado.

2.1. Do Ato Político: distinção do Ato Administrativo – Essencialidade ao Estado Constitucional de Direito de uma Comunidade Aberta de Intérpretes e Atores da Constituição.

Os atos políticos são por sua natureza distintos dos atos administrativos. Estes são o poder concretizado; aqueles são a pretensão do poder.

O elemento essencial de sua distinção reside no fato de que aqueles não dependem de autorizações legais ou habilitações normativas, e estes ou se realizam embasados na condição de atos discricionários ou vinculados. – É importante deixar claro que na vivência de uma sociedade democrática de direito os fundamentos das decisões providas das instâncias administrativas necessitam ser coerentes com uma prática participativa e inclusiva nas coisas da administração do poder público. Ter seus representantes nos parlamentos já não é o suficiente.

Seguindo essa distinção fica certo que os atos de governo somente podem realizar-se fundados na permissão constitucional.

Se no plano dos atos políticos, e.g. o processo discursivo legislativo⁹, o princípio da representatividade da maioria se vê manifestado enquanto vontade geral,

9 Cf. HABERMAS, Jürgen. Ibidem. p. 121. "O princípio do discurso só se encontra designado para assumir a forma de um princípio da democracia no processo, na trilha (Weg), de institucionalização juridicamente configurada; desse modo, o princípio da democracia, por sua vez, confere força legitimadora ao procedimento de elaboração legislativa (Rechtsetzung). A idéia-

emprestando à universalidade do texto legal validade *a priori*, **o princípio da democracia impõe o funcionamento de um mecanismo de garantias que assegure a cada um uma participação igualitária**, não apenas nesse estágio em que operam os argumentos morais, políticos, preferências etc., mas naquele em que esses textos adquirem densidade no caso concreto, no processo de aplicação. Assim, se a norma é o resultado da operação comunicativa pressupondo o texto legal (*faticidade*) e o caso concreto (*validade*), a legitimidade e a determinação do direito somente poderão emergir se nessa indeterminação cognitiva, todos os afetados puderem levantar suas pretensões de validade à própria norma (decisão). — Ocorre que da perspectiva de um controle democratizante, pressupondo o Direito enquanto um Direito de Integridade como o faz Dworkin, requer-se pelo princípio do direito e pelo princípio da democracia participativa que o próprio direito, no seio do processo legislativo, estruture o devido processo judicial mantendo a equi**primordialidade das relações sociais mediante um contraditório reflexivo**, só então, poder-se-á admitir a validade de decisões com fundamentos ético-jurídicos.¹⁰ Com o aumento e a diversidade das atividades governamentais impõe-se também um maior e mais próximo controle dos agentes públicos, administrativos e ou políticos, no exercício do próprio poder público, pois se é necessário que os detentores do Poder que reclamam poderes para efetivarem seus intentos, tenham a favor da população instrumentos para fiscalizar, controlar e corrigir os abusos no exercício desses poderes, ou das funções e seus cargos. Embora haja os atos chamados de discricionários, os quais o administrador dispõe de uma margem de liberdade para decidir, os mesmo não estão alheios ou fora do controle a ser exercido pela sociedade. E este controle inicia-se com uma postura participativa e consciente do papel reservado à prática da cidadania.

2.2. Cidadania Ativa: reagindo ao desencantamento do Mundo.

chave é a de que o princípio da democracia deriva da interpenetração do princípio do discurso com o da forma jurídica (*Rechtsform*). Entendo essa interpenetração como uma gênese lógica de direitos (*logische Genese von Rechten*) que pode ser reconstruída de uma maneira gradual (*schrittweise*)."

¹⁰ CHAI, Cássius Guimarães in *Jurisdição Constitucional Concreta em uma Democracia de Riscos*, São Luís: AMPEM Edições, 2007. p.20.

Quem exerce o poder não deve mudar as regras do jogo no meio da partida. Em outros termos: quem decide não pode ele próprio estabelecer as regras da decisão. – Seria o próprio absolutismo.

O que iguala os homens? – A indagação lançada poderia ser respondida, simplesmente, socorrendo-se ao senso comum jurídico, com a afirmação: **a lei**.

Os cidadãos, os jurisdicionados, o povo como um todo deve tomar para si sua história e buscar, no dia-a-dia, inteirar-se dos atos de governo, tomar conhecimento das decisões administrativas, das licitações realizadas pelos governos locais, fiscalizar de perto os serviços públicos oferecidos ao povo, com o próprio dinheiro público. É preciso uma ação contínua e conjunta de toda a sociedade, de todos os seus seguimentos, pois, dor qualquer um pode senti-la, seja a enfermidade, seja a carência seja o desemprego.

No processo democrático o cidadão se torna o centro da sociedade. Existe o primado de que todos são iguais por essência. A igualdade deixa de ser apenas de fato e passa a ser de direito. – Assim, uma teoria da Cidadania Participativa compreende as formas e os meios pelos quais os cidadãos podem exercer a cidadania diretamente ou não. E quando não o fizer diretamente possam realizar o controle por quem o exerça. É preciso deixar firmado que votar e ser votado não traduz toda a participação e a força de controle que o povo pode e deve exercer em razão da administração pública.

O acesso à Justiça, o diálogo com os representantes dos Poderes Públicos locais, o acompanhamento das atividades dos Conselhos Municipais, aqui incluídos os conselhos de Alimentação Escolar, de Direitos, Tutelar, do Idoso, de Assistência Social, da Saúde, de Educação, a participação efetiva nas audiências públicas determinadas e permitidas pelo Estatuto das Cidades, pelas ações de proteção ao Meio Ambiente, quando das elaborações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Anual e Plurianual Orçamentário.

O certo é que há inúmeras oportunidades de participação e de intervenção popular na gestão da coisa pública.

Na prática é preciso que o cidadão participante desse processo plural de executar e controlar as funções públicas, as prestações de serviços, possa de plano ter claro o seu papel e os limites de sua atuação, e sobretudo os instrumentos legais dos quais

dispõe para procurar a correção de eventuais desvios no exercício do poder pelo administrador público, bem como saber identificar alguns mecanismos jurídicos dos quais possa socorrer-se para ver sanada a agressão a direito coletivo ou individual indisponível. Nesse processo de fiscalização e controle é importante que o cidadão tenha argumentos jurídicos-políticos a seu dispor, e saiba quais momentos nos processos de formulação e execução de políticas públicas a lei já lhe assegura a participação.

O Princípio do **estado de direito** na dimensão democrática, não apenas representa, mas opera o movimento pela legitimidade da produção normativa. Noutras palavras uma administração democrática pressupõe a participação de todos os interessados quando da tomada da decisão, seja qual for, e sempre respeitando nessa composição decisória a diversidade de interesses, etnias, culturas, uma vez que todas elas se vêem convexas ou acopladas no sistema do Direito pela Constituição. Como dito alhures o mundo contemporâneo reflete e busca localizar, através do Direito, no Direito um fundamento de validade para o uso e estabelecimento das relações de Poder.¹¹

Toda questão de fiscalização e controle da administração pública passa incondicionalmente pela clareza de conceitos e dos limites e atribuições de cada cargo e função pública. Os equívocos da política representativa não podem se perpetuar, sob o custo de uma total ausência de participação do usuário na própria administração pública. O art. 37 da CF determina que 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 artigo 5º, X e XXXIII; e, III - **a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou**

11 CHAI, Cássius Guimarães. A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA E A LEGITIMIDADE DO DIREITO COMO RESULTADO CONSTRUÍDO PELAS PARTES: O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO INDICATIVO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. In Revista Júris Itinera n. 10, São Luís (MA): PGJ, jan/dez 2003.

função na administração pública. (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional nº 19/98).

Retornando à questão do direito, do Direito, então, enquanto um sistema autopoietico (o direito reproduz direito), um sistema auto-referente de regras jurídicas, retira sua legitimidade (**gewalt**) pelos procedimentos argumentativos estabelecidos, pela verificação plausível dos discursos de fundamentação (justificação) e conseqüente adequação da Interpretação Constitucional no discurso de aplicação do próprio Direito; pois, a partir deles define-se qual a estrutura normativa mais “correta” para as democracias contemporâneas.

Nesse sentido, o controle dos serviços públicos é um limitador às decisões emitidas pelos exercentes de funções públicas, mormente dos Poderes Executivo e Legislativo¹², **já que os discursos de justificação podem ser em um mecanismo de controle participativo popular**, como por ex. uma audiência pública, como espaço público de conflito concreto, acerca da legitimidade, do direito positivo, e de um discurso de aplicação vazio de democracia, **questionados quanto as suas pretensões à validades.**

Dir-se-á que uma análise das razões do administrador público de forma reconstrutiva, formal e pragmática (prática) é indispensável para se reconhecerem

12 No âmbito federal a lei 10683/2003, que disciplina as Competências da Controladoria-Geral da União determina em seu art. 17 que “à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.” No parágrafo primeiro deste artigo tem-se que: a Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Subcontroladoria-Geral, Ouvidoria-Geral da República, Secretaria Federal de Controle Interno e até três Corregedorias. Já o DECRETO Nº 4.785, DE 21 DE JULHO DE 2003 que regulamentou as competências da Ouvidoria-geral da República aponta que:

“Art. 10. À Ouvidoria-Geral da República compete:

- I - apreciar e emitir parecer sobre manifestações e representações relacionadas com procedimentos e ações de agentes públicos, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- II - propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público;
- III - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas;
- IV - contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos;
- V - congregar e orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; e VI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”

os fundamentos (ir)racionais da comunicação pretendida na construção de uma identidade social¹³. Essa análise oferece, ainda, um instrumental para se perceberem manifestações sistemicamente deformadas da comunicação.

Estas patologias da comunicação podem ser concebidas como o resultado de uma confusão entre ações orientadas ao êxito (os fins justificam os meios) e aquelas orientadas ao entendimento¹⁴.

Seguindo esse raciocínio é de se ressaltarem alguns momentos que o cidadão tem determinados em lei para apresentar suas razões para o administrador público, bem como se apontarem alguns órgãos instituídos aos quais estão cometidas as funções de correção e disciplina administrativa de eventuais desvios, omissões e ou abusos. – As audiências públicas e os instrumentos judiciais de controle: A Ação Civil Pública e a Ação Popular; o Mandado de Segurança e o *Habeas Data*; as controladorias da União e dos Estados; as ouvidorias, da Secretaria de Segurança Pública, do Ministério Público e dos Estados e as corregedorias, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e Geral do Estado¹⁵

13 Nesse sentido, Michel Rosenfeld afirma que a identidade constitucional surge como algo complexo, fragmentado, parcial e incompleto. Sobretudo no contexto de uma constituição viva, de uma *living constitution*, a identidade constitucional é o produto de um processo dinâmico sempre aberto à maior elaboração e à revisão. Do mesmo modo a matéria constitucional parece condenada a permanecer incompleta e sempre susceptível de maior definição. Ao construir sobre esse insight, explora-se a tese segundo a qual, em última instância, é preferível e mais acurado considerarem-se o sujeito e a matéria constitucionais como uma ausência mais do que como uma presença. Em outros termos, a própria questão do sujeito e da matéria constitucionais é estimulante porque se encontra um hiato, um vazio, no lugar em que se busca uma fonte última de legitimidade e autoridade para a ordem constitucional. Além do mais, o sujeito constitucional deve ser considerado como um hiato ou uma ausência em pelo menos dois sentidos distintos: primeiramente, a ausência do sujeito constitucional não nega o seu caráter indispensável, daí a necessidade de sua reconstrução; e, em segundo lugar, o sujeito constitucional sempre envolve um hiato porque ele é inerentemente incompleto, e então sempre aberto a uma necessária mas, impossível busca de completude. Conseqüentemente, o sujeito constitucional vê-se constantemente carente de reconstrução, mas essa reconstrução jamais pode se tornar definitiva ou completa.

Em suma, a identidade do sujeito constitucional só é suscetível de determinação parcial mediante um processo de reconstrução orientado no sentido de alcançar um equilíbrio entre a assimilação e a rejeição das demais identidades relevantes acima citadas. A tese segundo a qual a identidade do sujeito constitucional se desenvolve em um hiato ou vazio guarda afinidades com a teoria psicanalítica do sujeito de Freud e Lacan e com a teoria filosófica do sujeito de Georg Hegel, aqui recuperadas por Rosenfeld.

14 Cf. Curso de Filosofia Política e Social, prof. Dr. Xavier Herrero, Pós-graduação, Doutorado em Filosofia, 1º. Semestre de 2002.FAFICH/UFGM.

15 No âmbito estadual maranhense têm-se a Corregedoria Geral do Estado; a Ouvidoria da SSP; a Ouvidoria do MP; as Corregedorias do Poder Judiciário, do Ministério Público e da SSP. E quando necessário, nos casos de agressões a Direitos Humanos, a intervenção direta do Conselho Estadual de Direitos Humanos e da própria Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado.

Quando se fala, por exemplo, na elaboração do PPA – Plano Plurianual, é preciso que o cidadão esteja acompanhando de perto a atuação dos deputados federais, bem como dos deputados estaduais, quando se se tratar do PPA estadual, porque a própria Constituição Federal determina que na elaboração do PPA serão observados **de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. CF art. 165.** Noutras palavras, os cidadãos de cada uma das regiões geo-políticas brasileiras precisam tomar conhecimento dos programas, do planejamento administrativo a médio e longo prazo que os governantes e os parlamentares estão intentando para toda a sociedade. De igual forma devem os munícipes saber o que os seus representantes nas Assembléias Legislativas estão fazendo a título de planejamento e programação visando o bem coletivo de suas regiões. Quanto a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias da mesma forma o cidadão deve estar vigilante, pois a LDO é o instrumento legal que estabelecerá metas, prioridades e orientará a elaboração da proposta orçamentária, ou seja, indicará não apenas as prioridades de cada gestão, mas indicará como a receita, o dinheiro público deverá ser gasto.

3 DIREITOS HUMANOS vs. SERVIÇOS PÚBLICOS: o valor da informação.

Não há como pensar em concretização de Direitos Humanos sem a imediata intervenção social do Estado. E, é fato que dita intervenção sempre vai se apresentar para a sociedade como um serviço, que é público, que deveria ser público.

O dever ser público no sentido de alcance a todos os homens que compartilham o mesmo espaço geográfico sob um só governo dentro de um sistema de direitos que se afirma democrático.

Sempre que se observa um desfuncionamento estrutural social, eg. saúde pública ou educação especial, acaba-se por defrontar com a variável dos “recursos públicos”, que subjaz ao epíteto de economia pública. Mas, a questão quando atinge

a não funcionalidade sistemática, no mais das vezes, torna tardia uma ação corretiva que não resulte em distorções na aplicação financeira e no orçamento público.

Se apenas declaram-se os direitos enquanto humanos, sem que haja uma política estratégica de concretização destes, é inequívoco que os mesmos nada mais serão do que norma ineficaz. Contudo, não basta a adoção estratégica de um planejamento, é indispensável traduzi-lo em **informação para a sociedade**. Informação compreensível e adotar mecanismos de controle multilaterais, e por fases, afim de que se possa identificar os gargalos e os estrangulamentos do fluxo de serviços públicos.

O grande problema, eg. nas áreas da saúde e da educação especial, é que nem mesmo profissionais e usuários dos serviços tem exata ou aceitável compreensão da visão global dos respectivos sistemas.

Recente pesquisa dirigida pelo autor no Grupo de Pesquisa (Estudos) Cultura, Direito e Sociedade CCSST/UFMA - PIBIC/UFMA/CNPq/FAPEMA, verificou que de cada trezentos entrevistados, profissionais da área da saúde e da educação, bem como usuários, um numero irrelevante, considerado percentualmente o universo ouvido, sabe identificar procedimentos, ações e a sistemática global do SUS ou da educação especial.¹⁶

Seguindo metodologia avaliativa qualitativa e quantitativa, com a pesquisa, acima referida, buscou-se identificar as relações informativas e formativas entre cultura, direito e sociedade nas conexões entre direitos humanos e serviços públicos, sendo que de maneira surpreendente constatou-se que mesmo os profissionais atuantes diretamente na execução dos serviços de saúde e ou de educação especial desconhecem a operação global dos respectivos sistemas, não sabendo mesmo identificar fundamentos normativos ou acessar instrumentos, administrativos e ou jurídicos judiciais, de reação a situações de comprometimentos estruturais e de rotina, as quais representam na prática o não funcionamento adequado dos serviços e o alcance de seus objetivos institucionais.

Como dito alhures:

Toda questão de fiscalização e controle da administração pública passa incondicionalmente pela clareza de

¹⁶ O relatório do projeto de pesquisa pode ser consultado nos anais SEMIC/PIBIC/UFMA 2010 in http://www.pppg.ufma.br/uploads/files/Livro_SEMIC_2010.pdf cf. <http://direitoesociedade.ufma.br> .

conceitos e dos limites e atribuições da cada cargo e função pública. Os equívocos da política representativa e seu regime não podem se perpetuar, sob o custo de uma total ausência de participação do usuário (jurisdicionado) na própria administração pública e da carência de legitimidade do exercício do poder e da validade dos atos praticados.[13] – E, outra vez onde a identidade constitucional? – Viável na separação dos poderes, ou formulada na conjugação dos que os exercem?[14].¹⁷

4 CONCLUSÃO

Conclui-se que a cultura da inovação é e deve ser uma prática consciente estrategicamente construída e que deve se elaborar de uma perspectiva holística, em um diálogo reflexivo, na construção de uma visão que expresse identidade constitucional dos envolvidos, com critérios e mecanismos claros de participação de todos os envolvidos nos processos de oferta e de uso dos serviços públicos, avaliando-se os ambientes interno e externo à organização, priorizando suas ações, valorando e valorizando seus capitais humanos e materiais.

Professar que os serviços sociais sejam indispensáveis é insuficiente a um Estado de Direito Democrático, se houver um distanciamento entre a forma e a experiência. Ou o Estado assume enquanto sua visão, por ações concretas os fundamentos republicanos, e como visão os objetivos constantes no art. 3º da Constituição Federal, de modo a realinhar sua atuação com os supostos principiológicos da democracia declarada no texto constitucional de 1988, ou um programa de planejamento como o Gespublica resultará ineficaz desde seus pressupostos metodológicos. A final da perspectiva normativa universal, Declaração de 1948¹⁸, dúvida não há na co-determinação entre as conexões dos direitos humanos e dos serviços públicos como substrato da dignidade pública como subprincípio da dignidade humana. Contudo, diante dos equívocos de aplicação da norma, cada esfera de governo atuando de maneira

¹⁷ <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/3158.pdf> ultimo acesso 13 de Junho de 2011.

¹⁸ http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm ultimo acesso 13 de Junho de 2011.

pouco informativa, acaba por agravar a deformação de oferta dos serviços, acentuando a ineficácia e a inefetividade dos mesmos.