

# CONTROLE POPULAR DAS CONTAS PÚBLICAS: MAIS QUE UMA POSSIBILIDADE REAL, UM DIREITO<sup>1</sup>

Marcio André Conde Martins<sup>2</sup>

Marília Filgueiras Carneiro<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho apresenta os atuais mecanismos de Controle Popular das contas públicas e as principais dificuldades existentes com relação a estes. Assim, no trabalho são mostradas as práticas já bem-sucedidas de viabilização do Controle Popular, apontando o que ainda pode ser melhorado e trazido de novo. Também se faz uma reflexão acerca dos instrumentos que podem ser inseridos e aperfeiçoados, em prol de tornar o controle mais efetivo e satisfatório.

**Palavras-Chave:** Controle Popular, Controle Social, Democracia participativa, contas públicas, cidadania ativa.

## 1. CONTROLE POPULAR



As classificações tradicionais de controle são ineficientes ao qualificar o Controle Social. Quanto ao órgão, não pode ser classificado, a princípio, como administrativo, judicial nem legislativo, pois esta

---

<sup>1</sup> Trabalho vencedor do 9ª Concurso anual de Monografias para o Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro/2010.

<sup>2</sup> Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista em Direito Privado e Processo Civil pela UGF, Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – conde.marcio@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Técnica Administrativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - filgueiras.mari@gmail.com

tipologia diz respeito ao Controle Estatal. Entre externo e interno, seria enquadrado como externo, porém tem características muito próprias em relação ao controle do legislativo, que é o principal tipo de controle externo.

Na prática, temos três órgãos especializados no controle da Administração: o Ministério Público (MP), que geralmente provoca o controle jurisdicional, os Tribunais de Contas (TCs), nos quais também atua o MP, e as controladorias internas do setor administrativo de cada Poder, órgão ou entidade.

À margem desse sistema, há o Controle Popular, que pode deflagrar um procedimento fiscalizatório em quaisquer desses órgãos especializados ou, até mesmo, em alguns casos, provocar o controle judicial direto através de instrumentos como a ação popular ou a ação civil pública.

Ora, a Reforma Administrativa implementada no Brasil, com vistas a substituir o modelo burocrático por um modelo gerencial, passou a priorizar uma flexibilização do excessivo formalismo do modelo anterior, em detrimento de um controle processual rígido. Nesse sentido, é proposto um novo paradigma de controle: o de resultado.

O modelo de Administração Pública Gerencial surgiu na segunda metade do Século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A fim de suprir esta lacuna deixada pelo formalismo em prol da eficiência e agilidade, para o modelo gerencial ou pós-burocrático, é essencial o fortalecimento de outros controles não estatais, como o de mercado e, com muito mais importância, o social.

Nesse sentido, no Brasil, é emblemática a Emenda Constitucional 19/1998, a qual, apesar de não levar em consideração a existência de evidências ou indicadores de que a sociedade tenha condições de exercer esse controle, introduziu alguns instrumentos legais que objetivavam a participação, como evi-

dência a nova redação do art.37, § 3º, da Constituição da República.

Daí surge a importância crucial do Controle Popular para o sucesso da implementação de uma administração gerencial e, por consequência, mais enxuta e eficiente.

Como mencionamos, o Controle Popular, mais bem estruturado do que nunca na Carta de 1988, age, em grande parte, como um controle indireto através de algumas instituições como conselhos ou assembleias (ou até fora delas) que levam suas conclusões ao conhecimento principalmente do MP e dos TCs para que tomem as providências cabíveis. Em poucos casos, entretanto, é possível o controle direto popular.

A principal fragilidade jaz no fato de que o Constituinte armou os agentes de Controle Estatal com uma série de instrumentos de controle. Além dos instrumentos judiciais, estas instituições têm acesso facilitado à investigação e apuração de irregularidades, como, por exemplo, o Inquérito Civil Público e as Comissões Parlamentares de Inquéritos. E o cidadão?

O embrião do Controle Popular, previsto inicialmente nos arts. 5º, XXXIV, “a” (Direito de petição) e LXXIII (Ação Popular), 31, § 3º (disponibilidade das contas municipais por 60 dias para qualquer contribuinte), e 74, § 2º (denúncia popular ao TCU) da Constituição da República, vem se desenvolvendo com rapidez nos últimos anos graças a um cenário de estabilidade política proporcionado pela democracia, o que demonstra algum amadurecimento político do país. O principal signo dessa evolução é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é a Lei Complementar no. 101/2000.

Independentemente dos resultados financeiros almejados pela LRF, fato é que este diploma prezou, como nenhum outro até então, a transparência das contas públicas. Os art. 48, 48-A e 49 formam um capítulo dedicado à Transparência da Gestão Fiscal. A Lei Complementar no. 131/2009 aperfeiçoou, ainda, a já existente previsão dos arts. 48 e 49, voltada a assegurar a

transparência, criando, dentre outros compromissos com a democracia participativa, a obrigação para o Poder Público de “ampla divulgação, *inclusive em meios eletrônicos* de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. Em seguida, regulamenta e define *quais as informações contábeis básicas* que devem estar à disposição do cidadão, em todos os entes da Federação. Além disso, determina a liberação de informações em *tempo real*, por meio eletrônico, bem como torna *permanente a disponibilidade à população das contas prestadas* pelo Chefe do Executivo ao Legislativo.

Nesse ponto, podemos dizer que a LRF colocou, acertadamente, a transparência na prestação de contas à sociedade como eixo principal do mecanismo de Controle Popular.

### 1.1. OBJETIVO DO CONTROLE POPULAR DE CONTAS PÚBLICAS

Como já afirmamos, a prestação de contas tornou-se a grande viabilizadora do Controle Popular. Isto porque a sociedade civil, até então, dispunha tão-somente da representação aos órgãos fiscalizadores (que nada mais é do que uma decorrência natural do velho direito de petição) e alguns instrumentos limitados de ação (ação popular, ação civil pública), deixando a legislação a desejar no que tange ao acesso à informação. Enquanto o Estado tinha à disposição toda a informação a respeito de suas próprias contas, bem como a possibilidade de seus órgãos fiscalizadores requisitarem documentos e dados, o cidadão só poderia embasar suas suspeitas de irregularidades nas poucas informações às quais a Constituição lhe permitia acesso e às disponibilizadas, por liberalidade, pelos órgãos da Administração.

Nesse sentido, é importante demonstrar a real importância da abertura de canais de participação popular direta, já que uma das preocupações apontadas pela doutrina é se os custos provenientes dessa participação seriam compensados por uma contrapartida benéfica à administração pública. Evidenciam esse pensamento:

“Entretanto, não se deve perder de vista que a transparência é um meio que visa a possibilitar a consecução de um fim. Se por um lado a investigação empírica revela que os procedimentos estabelecidos pela LRF vêm sendo corretamente observado pelos governos, por outro surgem algumas indagações: quais são as vantagens auferidas pela administração pública com a adoção de práticas de transparência ? A transparência tem sido efetivamente utilizada pela sociedade como instrumento de avaliação da conduta e do desempenho de seus administradores? De que forma ela está promovendo a melhoria da gestão pública? A transparência das contas públicas tem elevado a eficiência da aplicação dos recursos públicos?”<sup>4</sup>

Portanto, compilamos os objetivos da democracia participativa, no que diz respeito especificamente ao Controle Popular de Contas Públicas, nos seguintes tópicos:

a) Dar maior qualidade à democracia, para que atores sociais marginalizados, excluídos do processo de decisão, possam interferir não somente através da denúncia, como é de praxe, mas também através da crítica, da proposição e do controle; e não se trata somente do controle como meio de fiscalização, mas, sobretudo, como uma avaliação dos resultados dessas políticas e em que medida estão elas atendendo à população. Além disso, propicia a atuação no âmbito do poder local, que é

---

<sup>4</sup> CULAU, Ariosto Antunes. FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf> Acesso em 20/05/2010.

a realidade mais próxima ao cidadão, onde este pode assumir o protagonismo das ações, sem nunca perder de vista as interferências e conexões de uma conjuntura global, a crítica estrutural. Com isso, busca-se efetivar o exercício da cidadania ativa e da participação política, que não se restringe à ação individual do voto de quatro em quatro anos, devendo, todavia, ser uma ação coletiva e permanente, desenvolvida pelas organizações, pelos grupos organizados da sociedade civil, buscando uma interferência constante no poder político. Busca-se construir, com o exercício da cidadania ativa, uma cultura de participação e controle social.

b) Verificar irregularidades, combater corrupção, para que se protejam “os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir. (...) O sistema de controle deve estabelecer um conjunto de normas que impeça improbidades ou, pelo menos, assegure a rápida detecção dessas situações”.<sup>5</sup>

c) Efetivar o modelo administrativo gerencial. O modelo gerencial de Administração Pública mostrou-se como uma resposta necessária à crise generalizada do Estado, mas também como uma busca à proteção da *res publica*, que, como patrimônio, é para todos. A reforma do aparelho estatal buscou redefinir o próprio papel do Estado. Almeja-se uma Administração eficiente, no sentido de serem reduzidos os custos e aumentada a qualidade dos serviços prestados à população, enfatizando os fins, e não os meios. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado.

”Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob esse princípio, os adminis-

---

<sup>5</sup> SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a sociedade. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias Vencedoras. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Conta da União, 2002. p.26.

tradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.<sup>6</sup>

## 2. CONTROLE POPULAR: O QUE VEM SENDO FEITO E O QUE VEM DANDO CERTO?

Como já mencionamos, o Controle Popular pode se dar em diversos âmbitos. Existem formas institucionais de promovê-lo, através da formação de órgãos criados pelo próprio governo compostos por representantes da sociedade civil para a discussão e aprovação de contas. É o caso dos conselhos, assembleias, audiências públicas, júris populares, por exemplo. Contudo, o Controle Popular é, por excelência, aquele oriundo diretamente da iniciativa do povo. Nesse âmbito, a sociedade se organiza para exercer seu dever de controle de forma mais eficiente ou o próprio cidadão, se assim desejar, pode individualmente atuar no sentido de vistoriar os gastos do governo.

Isto posto, descreveremos aqui as manifestações de maior destaque de Controle Popular no país, dando relevo a implementações concretas bem-sucedidas, apontando suas principais características.

### 2.1. OS CONSELHOS

É a forma mais abundante de participação direta no Brasil desde os anos 1980. Só de saúde e assistência social, exis-

---

<sup>6</sup> CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM) Acesso em 05/05/2010.

tem mais de 7 mil<sup>7</sup> conselhos no país. Eles podem ser obrigatórios (lei determina que devem existir) ou espontâneos. Também podem ser criados por iniciativa estatal (por lei, ato normativo etc.) ou da comunidade (em virtude de um amadurecimento e uma organização política).

Os conselhos podem discutir, em geral, a implementação e gestão de políticas públicas, bem como a elaboração do orçamento e, o que mais nos interessa nesse estudo, o *controle de contas*.

No caso específico dos Municípios, as contas da saúde e da aplicação de recursos do FUNDEB<sup>8</sup>, por exemplo, devem ser prestadas separadamente para serem aprovadas por conselhos cuja existência é obrigatória por força de lei federal. A inexistência destes conselhos impede que o município receba verbas de repasse federais ou as oriundas do FUNDEB. Lei federal também regulamenta de forma semelhante os Conselhos de Assistência Social<sup>9</sup>. Conforme determina o art. 42, III do Estatuto da Cidade (Lei no. 10.257/2001), os municípios com Plano Diretor devem ter um sistema de acompanhamento e controle. Para isto, a Resolução 34/2005 do Conselho das Cidades previu a existência de um Conselho da Cidade (ou equivalente) para a gestão e planejamento das políticas públicas urbanas e controle de sua execução como um requisito obrigatório dos planos diretores.

Todas estas normas federais foram responsáveis por esta rápida multiplicação de conselhos. Contudo, o crescimento quantitativo não significa necessariamente um proporcional crescimento qualitativo no que diz respeito ao funcionamento destes conselhos. Há um certo preconceito, não infundado, em

---

<sup>7</sup> PNUD. Democracia e participação social. p. 1. Disponível em: [www.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP2.esp.pdf](http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP2.esp.pdf) Acesso em 20/05/2010.

<sup>8</sup> Conselhos Municipais de Saúde - Lei nº 8142/1990- e Conselhos de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB - Lei 11.494/2007 (que substitui a Lei nº 9424/1996 do FUNDEF, que já previa os conselhos)

<sup>9</sup> V. Lei nº 8.742/1993.



relação a eles. Seriam órgãos meramente figurativos, sendo os conselheiros muitas vezes indicações políticas, que só ratificam as contas, sem as analisar de maneira crítica.

Em 2007 uma pesquisa realizada pela UERJ, no programa de Mestrado em Direito da Cidade, no grupo liderado pela Prof. Ângela Penalva dos Santos<sup>10</sup>, foram estudados os Conselhos Municipais de Saúde de Duque de Caxias, Macaé, Teresópolis, Nova Friburgo, Volta Redonda e Cabo Frio, observando-se o seguinte resultado:

| <i>Município</i> | <i>Periodicidade das Reuniões</i> | <i>In-formações/questões debatidas</i>  | <i>Origem das informações/questões debatidas</i>          | <i>Irregularidades constatadas pelo Conselho Municipal de Saúde</i>                    |
|------------------|-----------------------------------|---|---|--|
| Cabo Frio        | Mensal                            | Programas de saúde; aprovação de contas | Secretário Municipal de Saúde                             | Nenhuma  |
| Duque de Caxias  | Mensal                            | Programas de saúde                      | Conselheiros  | Má aplicação de verbas   |
| Macaé            | Mensal                            | Aprovação de contas                     | Secretaria Municipal de Saúde                             | Nenhuma  |
| Nova Friburgo    | Mensal                            | Programas de saúde; aprovação de contas | Fundação Municipal de Saúde                               | Nenhuma  |
| Teresópolis      | Mensal                            | Programas de saúde                      | Conselheiros; Defensoria Pública; Associação de Moradores | Falta de medicação; demora no atendimento do setor ortopédico do Hospital das Clínicas |
| Volta Redonda    | Mensal                            | Programas de saúde; aprovação de contas | Secretaria Municipal de Saúde                             | Nenhuma  |

Embora seja inquestionável a importância dos conselhos para a cidadania participativa, os dados coletados demonstram algumas fragilidades dos conselhos que devem ser superadas.

<sup>10</sup> Dados disponíveis na instituição, porém ainda não publicados.

Em primeiro lugar, nota-se que, embora as reuniões sejam mensais, não é possível afirmar que há uma participação efetiva na formulação de políticas nem mesmo um controle em sua execução.

Nos locais em que a única fonte de informação é fornecida pela própria administração, coincidentemente nenhuma irregularidade foi detectada pelo conselho. Isso pode levar à conclusão de que os conselheiros apenas ratificam o que é proposto pelo poder público.

É certo que as informações prestadas pelas Secretarias são essenciais. Afinal, é esta documentação que deverá ser julgada. No entanto, percebemos que, quando não há uma integração entre o conselho e as informações vindas da própria sociedade, através dos próprios conselheiros ou de órgãos de fiscalização como a Defensoria Pública e o MP, a qualidade do resultado deste tipo de controle fica prejudicada.

Ora, os conselheiros nada mais são do que delegados, porta-vozes do interesse da população. Por isso é essencial que o julgamento das contas se baseie numa cesta de informações fornecidas pelos conselheiros e outros membros da comunidade.

Outra questão seria a qualidade da análise de contas desses conselhos. Um trecho da ata da reunião extraordinária de 26 de outubro de 2006 do CMS de Macaé, em que foram aprovadas as contas, demonstra como de fato ocorre a fiscalização. A um certo ponto da reunião, o Secretário faz um comentário desejando a aprovação das contas em razão do relatório do Tribunal de Contas:

“foi relatado (...) sobre os balancetes dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de *dois mil e quatro*, que foram apresentados e aprovados em dezembro de dois mil e quatro, porém, tal aprovação *não foi relatada* em ata, e por esse motivo estamos trazendo tal fato para o conselho poder ter essa aprovação em ata, *pois o tribunal de contas precisa desses Balancetes aprovados*. Após discussão foi deliberado a aprovação novamente destes balancetes e foi aprovado por

unanimidade.” (grifamos)

Vê-se, portanto, que também a aprovação de contas muitas vezes é uma mera formalidade burocrática. “Geralmente os conselhos são criados apenas para atender a uma legislação superior ou para ter acesso a recursos financeiros, permanecem num grau de institucionalização baixo e não alcançam resultados concretos”.<sup>11</sup>

Entretanto, apesar dos problemas encontrados em casos concretos, não se pode negar que os conselhos são uma forma de participação institucional importante, normalmente prevista em lei. É um canal permanente para participação de todos, cuja manutenção, normalmente, independe de decisões políticas. Por isso, é essencial que não haja esforço no sentido de suprimi-los, mas sim de aperfeiçoá-los e observar parâmetros que maximizem a participação da sociedade.

Um parâmetro diz respeito à composição: *devem combinar especialistas e leigos*. Ademais, *devem os representantes do governo, preferencialmente, não ter direito a voto nas deliberações*.

Porto Alegre, por exemplo, possui um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), previsto no plano diretor. São 25 membros: 8 do governo municipal, estadual e federal; 8 ligadas ao Instituto dos Arquitetos do Brasil, à Sociedade de Engenharia, ao Sindicato das Indústrias da Construção Civil, à OAB, à ONG Cidade, à Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura e à Sociedade de Economia; e apenas 8 representantes leigos da sociedade.

O peso excessivo dessas entidades técnico profissionais leva muito mais a um corporativismo do que a permitir uma participação popular efetiva<sup>12</sup>. A participação de técnicos do

---

<sup>11</sup> NORONHA, Rudolf. Avaliação Comparativa. In CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Polis 37. São Paulo. Polis, 2000. p.86.

<sup>12</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento de à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.362.

governo com direito a voto pode levar a um esvaziamento da atuação dos cidadãos comuns ante a sua manifesta minoria. Ademais, os cidadãos comuns podem ser influenciados pelas opiniões dos técnicos, que compõem a maioria do conselho e acompanhar seus votos.

Outro ponto importante seria a presença, nos Conselhos, de um *corpo técnico permanente que oriente e preste assessoria aos conselheiros* sem, no entanto, usurpar-lhes a função. Isto leva à questão do orçamento próprio, cuja ausência tem levado a uma “falta de estrutura física e de pessoal técnico para assessorar os conselheiros”<sup>13</sup>, que tendem a adotar decisões infundadas tecnicamente, por falta de informação ou por questões políticas. Esses recursos humanos devem ser minimamente razoáveis, pois não se cogita transformar os conselhos em novos TCs.

Em relação à escolha dos conselheiros, tanto a nomeação do presidente quanto a dos demais membros do conselho deve ser feita da forma mais democrática possível, *usando ao máximo a votação e, ao mínimo (de preferência nenhuma), indicação*. A eleição dos conselheiros deve se dar dentro de fóruns de discussão: associações, sindicatos, repartições, escolas, pois da democracia participativa deve trabalhar com a eleição de delegados e não de representantes com carta branca para agir.

## 2.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

O OP é uma forma louvável de democracia participativa de origem brasileira, exportada inclusive para vários países. Há diversos sistemas de OP adaptados a cada município, estado ou país. No caso do estudo em tela, eles têm relevância, pois, normalmente, as assembleias de OP iniciam-se com a aprova-

---

<sup>13</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in Estatuto da Cidade. In: Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. (Org.). Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p.43.

ção de contas da gestão anterior.

Na época em que se iniciou a prática com o OP no Brasil, qual seja, nos anos 70, o contexto político da Ditadura não foi favorável à experiência. Porém, até 2004, 194 municípios no Brasil já tinham OP<sup>14</sup>. Alguns Estados, como Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul estão implantando o OP, e, no âmbito da União, há alguns anos se discute o tema. Na Europa, estima-se que esse número gire em torno de 500 cidades. Outras cidades latino-americanas (a ONU estima 300), como Montevidéu, Caracas e Buenos Aires, além de países, como o Peru, têm construído suas formas de OP<sup>15</sup>.

Basicamente, o OP consiste em rodadas de assembleias nas quais se decidem as prioridades orçamentárias do governo. A aprovação de contas ao final de cada ano completa este sistema de Controle Popular das contas públicas, vez que possibilita gastos públicos mais condizentes com as reais necessidades da população. Em verdade, podemos dizer que o OP perde o sentido sem a aprovação das contas pelas assembleias populares. Qual a relevância de indicar políticas públicas a serem adotadas pelo governo se, com a execução do orçamento, este pode sofrer emendas, alterações ilegítimas ou fraudes que burlem as escolhas acordadas pelos cidadãos?

Por que participar é importante para o exercício da Democracia? O OP não se trataria da participação compulsória, como o direito de se votar em eleições, mas sim daquela voluntária. E alguns argumentos são apresentados pelo autor, tais como: a) apesar de ela não eliminar os erros ou garantir acertos, a ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção, pois, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a probabilidade de erros de avaliação é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há tam-

---

<sup>14</sup> Fonte: Democracia Participativa - <http://www.democraciaparticipativa.org/>

<sup>15</sup> Fonte: Wikipédia - <http://www.wikipedia.org>

bém desperdício; b) ao participar de uma decisão, um cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado, tanto quando a decisão se mostra acertada, quanto quando esta se mostra equivocada. Ao sentir-se responsável, a população irá cuidar mais e fiscalizar mais, por exemplo, evitando que o patrimônio seja depredado. Além disso, a participação é um direito inalienável<sup>16</sup>.

Dependendo do município, o processo pode ser mais consultivo do que propriamente deliberativo, descaracterizando, de certa forma, a efetiva participação da sociedade civil que o mecanismo busca permitir.

Este é um instrumento, todavia, alvo de críticas. O necessário é, em cada local, ser estudada a solução que melhor se adequa às particularidades do município em tela, aproveitando-se da já bem-sucedida experiência de outros municípios.

Segundo Marcelo Lopes de Souza:

A população local, organizada em unidades espaciais ou bairros, debate e delibera em assembleias acerca das prioridades para investimentos para cada local, cabendo ao Executivo informar anualmente a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas com relação ao exercício anterior.<sup>17</sup>

Como sugestões, aponta-se que a divisão não deve se dar apenas em critérios técnicos, mas também em quadros de referência cotidianos de orientação e organização da população local e a distribuição espacial da renda. Além disso, deve se evitar um número excessivamente grande ou pequeno de unidades espaciais, sob pena de se separar realidades com grande afinidade entre si ou, caso contrário, realidades socioespaciais com pouca afinidade poderão ser artificialmente agrupadas, gerando incompatibilidade e atritos. Por fim, os critérios de alocação de recursos devem ser claros e pactuados, além de

---

<sup>16</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. Op. Cit. p. 333.

<sup>17</sup> *Ibidem*. p. 344.

variados e abrangentes<sup>18</sup>.

### 2.3. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS:

Fato é que as ONGs são, atualmente, as que mais vêm se destacando no trabalho de estímulo à cidadania. Em geral, são agentes externos à localidade. Especialmente no interior, é comum o trabalho de ONGs organizadas nos grandes centros urbanos. Isto é interessante, pois diminuiu a cooptação de seus programas pelos poderes econômicos locais, além de constituírem um espaço de discussão político até então inexistente, fora dos âmbitos dos partidos políticos.

Também é comum que estas ONGs ajam em conjuntos com organizações sociais locais, quando estas já existem, como pastorais, associações de moradores, movimentos estudantis etc. É o caso, por exemplo do programa “Quem não deve não teme”<sup>19</sup>, que vem sendo desenvolvido em vários municípios baianos desde 2005, em uma parceria entre diversas ONGs com os movimentos locais, coordenado pela Articulação em Políticas Públicas no Estado da Bahia (APP-BA).

Daí destaca-se o caráter agregador das ONGs de atuação temática específica no campo da cidadania, que serve de lugar comum para a confluência de organizações populares (sindicatos, Igrejas, grêmios estudantis, associações de moradores) em torno de um objetivo coincidente, que é o aumento do controle e da participação popular.

Esse tipo de ONG estaria engajado em um objetivo específico desvinculado, a princípio, de interesses de determinada categoria. O que elas querem é que todos participem e ajudem a decidir, independentemente do que seja decidido ou em favor de quem será decidido.

Essa função agregadora é muito importante, sendo perce-

---

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 354-357.

<sup>19</sup> <http://www.controlepopular.org.br/>

bida e utilizada propositalmente pelas ONGs, como podemos verificar na própria cartilha da APP:

"A APP também viabilizou a proposição e promoção de ações conjuntas entre entidades e movimentos motivados por causas comuns, evitando assim o paralelismo de ações que fragmenta o poder transformador da participação popular."<sup>20</sup>

A estratégia dessas ONGs pauta-se, também, na instrumentalização dos grupos locais através de oficinas de formação com o conteúdo necessário para a realização da fiscalização popular, além de discutir questões como a importância do controle social e da participação popular.

A atuação da APP pode ser citada como um caso de sucesso e um modelo das atividades que outras ONGs vêm desenvolvendo no Brasil, no que diz respeito ao estímulo e apoio ao Controle Popular. Em 4 anos, o programa realizou oficinas envolvendo mais de 200 municípios de todas as regiões do Estado da Bahia, mapeou os atores sociais envolvidos com o controle social em cada região da Bahia promovendo sua articulação, bem como acompanhou os grupos formados na realização da fiscalização e encaminhamentos em relação as irregularidades encontradas.

Percebe-se que a população no Brasil, na verdade, ainda se mobiliza pouco. É difícil ver movimentos por participação política surgirem espontaneamente. Surgem lideranças isoladas que criam organizações, mas nem sempre estão preocupadas em legitimar sua atuação através de um amplo debate dentro do segmento que representam, não havendo preocupação no estímulo à participação de todos na organização.

Ultimamente a atuação das ONGs vem sendo a única medida visível de assessoria ao cidadão que quer aprender a controlar as contas públicas. É nesse sentido que a atuação de ONGs como agentes facilitadores ganhou muita importância e,

---

<sup>20</sup>APP-BA. Cartilha da campanha "Quem não deve não teme". Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf) Acesso em 11/05/2010.



atualmente, ganharam um espaço irreversivelmente evidente. O governo tem feito seu papel, aumentando seu compromisso com a transparência, porém estas organizações empreendem medidas essenciais à cidadania, sem as quais a publicidade das contas seria apenas um gasto inútil ao Estado.

Um ponto importante seria tentar levar esses agentes fomentadores a ambientes onde as pessoas já se agrupam normalmente: escolas, universidades, Igrejas, empresas, especialmente nos locais onde o Estado tem mais dificuldade de acesso.

Analisando os dados<sup>21</sup>, é possível notar os principais resultados alcançados por estas ONGs no âmbito do Controle Popular de contas, que é um indicador dos benefícios em potencial que elas podem trazer à cidadania:

- ampliação do acesso às contas;
- detecção de irregularidades;
- correção de desvios<sup>22</sup>;
- despertar de uma cidadania ativa, criando uma cultura cívica;
- denúncias aos TCs e ao MP que resultaram em não aprovação de contas e ações de improbidade, respectivamente.

A título de curiosidade, no que diz respeito ao acesso, podemos mostrar a evolução conseguida na Bahia pelo programa “Quem não deve não teme” no município de Gentio do Ouro:

---

<sup>21</sup> ANCÂNTARA, Ailton. MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) acesso 1/05/2010. p. 6.

<sup>22</sup> São citados como exemplos: suspensão de leilão de veículos, retorno de equipamentos aos seus locais e funções, melhoria em alguns serviços de limpeza de escolas, calçamento efetivo de ruas que estavam dadas como calçadas nas prestações de contas.

| Mun/ano        | 1999          | 2000          | 2001          | 2002   | 2003   | 2004  |
|----------------|---------------|---------------|---------------|--|--|---|
| Gentio do Ouro | Acesso Negado | Acesso Negado | Acesso Negado | Acesso a pastas incompletas, restrito a 1h/d na Prefeitura | Acesso a pastas incompletas, restrito a 1h/d na Prefeitura | Acesso a todos os documentos, em horário de funcionamento da Prefeitura |

### 3. PRINCIPAIS DIFICULDADES DO CONTROLE POPULAR

Um obstáculo citado pela maioria das ONGs que trabalham com o tema é a dificuldade do Estado em punir. Fala-se que o controle social demanda muito gasto, porém resulta em pouco benefício para a sociedade e que, por isso, ele não vale a pena. Ora, seria absurdo propor a extinção de instituições como o Judiciário, os TCs, o MP só porque sua atuação vem se mostrando incipiente. Nos relatórios de algumas ONGs é possível perceber que nem todas as denúncias são apuradas ou chegam às últimas consequências. Além disso, a alta rotatividade de membros do MP e do Judiciário nas pequenas cidades, dificulta a continuidade de trabalhos em parceria com a população local.

A falência do modelo participativo no Brasil se dá em parte também por culpa da falência do próprio Estado. A sensação de impunidade e a ineficiência dos agentes estatais são, sem dúvida, um fator de desestímulo à participação popular. Não obstante, a impunidade resultante da deficiência do Estado não justifica a marginalização da participação popular no controle de contas públicas. A deteriorização de uma instituição democrática não pode ensejar sua supressão. Pelo contrário, deve significar um aumento de esforços no sentido de recuperar sua reputação.

Ainda em relação à atuação do Estado, José Tanajura Carvalho, ao analisar a acessibilidade às informações do controle externo, aponta mais uma deficiência que enfraquece este

tipo de controle. Existe uma incomunicabilidade entre os TCs e a sociedade civil. Um dos fatores para esta incomunicabilidade é a forma de divulgação dos dados, que se dá através da contabilidade governamental e complexos pareceres e acórdãos. Esta dificuldade ainda não foi vencida pelo controle externo, ainda permanecendo a barreira do âmbito contábil-financeiro que analisa os aspectos formais das contas e pouco acrescenta para o processo dialógico entre sociedade civil/Estado.<sup>23</sup> Isto leva os cidadãos a sentirem-se excluídos da participação do controle.

Apesar de ter havido avanços, como a divulgação das contas públicas via *internet*, avanços são necessários. A divulgação das informações atende à publicidade requerida pelo Estado Democrático de Direito, porém estas ainda são disponibilizadas em formato técnico, de difícil compreensão. Assim, deveriam as informações ser traduzidas para um formato acessível à população leiga, proporcionando a fundamentação do controle social e um processo dialógico com a sociedade, determinando a transparência do Estado.<sup>24</sup>

Uma ideia para servir de inspiração vem do termo *e-democracy*<sup>25</sup>, já utilizado em diversos países, que permite a consulta dinâmica das informações, sem necessidade de conhecimento técnico para o uso. É uma fonte homogênea de informações tanto para a sociedade quanto para as demais instituições do Estado. Deve ser ressaltada a importância de uma fonte amplamente acessível, tanto com relação ao meio quanto à linguagem nesta empregada, para, desta forma, a população se sentir mais estimulada e confortável ao buscar dados sobre o controle.

O uso pelo Estado da mídia para fomentar o surgimento do interesse na sociedade para a participação no controle deve ser estimulado, tanto buscando fazer surgir a vontade de parti-

---

<sup>23</sup> CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. Pgs. 140/141.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 142.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 154.

cipar do processo quanto divulgando diretamente informações. Além disso, também um meio viável e até mesmo recomendável seria o fomento e a divulgação em escolas e universidades.

Outro ponto importante a ser tratado diz respeito ao acesso. A Constituição já prevê que as contas do Município ficarão disponíveis por 60 dias, conforme dispõe o art. 31, parágrafo 3º. Porém, cabe à Lei Orgânica de cada Município a forma em que a informação será disponibilizada. Isto é de suma importância, pois em alguns o acesso do cidadão é restringido, pelas mais diversas formas (o horário, salas lotadas e insalubres etc). Neste sentido, cabe ao Ministério Público zelar pelo acesso adequado dos munícipes.

Abaixo vê-se uma estatística do APP-BA, que mostra como a questão do acesso ainda é um ponto delicado, especialmente em municípios pequenos.

|  | 2005      | 2006      | 2007     | 2008     |
|--|-----------|-----------|----------|----------|
| Municípios atingidos pela campanha                                 | 118       | 202       | 130      | 113      |
| Municípios que receberam atividades de formação/reuniões/caravanas | 65        | 64        | 44       | 68       |
| Informaram tentar acessar as contas                                | 48        | 84        | 52       | 42       |
| Informaram ter conseguido acessar as contas sem dificuldades       | 20        | 25        | 8        | 14       |
| Informaram ter conseguido acessar as contas com dificuldades       | 11        | 36        | 18       | 21       |
| <i>Informaram não ter conseguido acessar as contas</i>             | <i>17</i> | <i>23</i> | <i>4</i> | <i>3</i> |

Uma medida legal que visou a fortalecer a transparência do Estado adveio com a Lei Complementar 131/2009 que, ao trazer alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inseriu o art. 73-B, estabelecendo os prazos para cumprimento das determinações dos arts. 48, parágrafo único, II e III, e 48-A:

“Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada

também mediante:

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

O prazo do artigo 73-B esgotou em 28 de maio de 2010. Um estudo divulgado pelo Portal G1 na *internet*<sup>26</sup>, um dia antes do esgotamento do prazo, mostrou que os municípios de Salvador, Fortaleza, Curitiba, Guarulhos, Belém e Goiânia lançaram seus portais entre os dias 26 e 27 de maio. Ademais, o endereço eletrônico de Salvador não possuía dados como receitas e despesas, deixando assim de satisfazer por completo o mandamento legal.

O estudo também informa que a maioria dos 273 municípios mais populosos do Brasil conseguiria publicar suas contas virtualmente até o final do prazo. Ressalte-se que foi acrescentado pela referida Lei Complementar o art. 73-C, estabelecendo

---

<sup>26</sup> PORTAL G1. Na última hora, prefeituras lançam portais da transparência. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/na-ultima-hora-prefeituras-lancam-portais-da-transparencia.html> Acesso 05/05/2010.

que a desobediência às determinações dos arts. 48, parágrafo único, II e III, e art. 48-A da LRF ensejará a sanção da proibição de receber transferências voluntárias.

A ainda podem ser apontadas mais duas dificuldades no que tange à participação popular na atividade de controle, quais sejam:

A primeira se refere à incapacidade do Estado, especialmente do Poder Judiciário (e das leis para ele definidas) em levar às últimas conseqüências casos de corrupção, abuso de poder etc., denunciados pelos cidadãos e referente aos agentes políticos. Isso se deve, por um lado, às dificuldades processuais para efetivar mecanismos legais de combate à corrupção e, por outro lado, à escassez da presença de juízes e promotores e, em função disso, a rotatividade de sua presença nas pequenas Comarcas.

(...)

A segunda observação, e essa crucial nesse trabalho, está ligada aos resultados que são esperados do controle social do Estado. Nesse caso, a fiscalização e em decorrência a esperança da responsabilização judicial dos corruptos, sobretudo prefeitos e vereadores, aguça os sentimentos de “justiça” e gera expectativas na população nos que agem e nos que ficam “de fora”, “esperando pra ver”.<sup>27</sup>

Isto deixa claro que se deve buscar uma efetiva mudança cultural. Neste sentido, a via judicial é importantíssima para educar a população, especialmente quando desenvolve suas prerrogativas de forma pedagógica, formando e informando a população.

#### 4. COMO PODEMOS MELHORAR?

Tendo em vista o que já foi analisado, discutiremos neste ponto proposições realistas para o aprimoramento do Controle

---

<sup>27</sup> ALCÂNTARA, Ailton. MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina (BA) Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) Acesso em 20/05/2010.

Popular. Em termos gerais, acreditamos que um sistema eficaz deve se iniciar no âmbito micro e caminhar em direção ao macro. Ou seja, deve-se privilegiar, em primeiro lugar, ações localizadas em pequenas unidades territoriais, coordenando estas atuações pulverizadas através de mecanismos mais centralizados. Isto é essencial para viabilizar democracia participativa nas grandes cidades, nos Estados e na União.

#### 4.1. ESCOLAS

As escolas e as universidades têm um potencial relevante no sistema de controle por serem instituições pulverizadas no território. Atualmente, entretanto, elas são subutilizadas. Em razão de já serem um local normal de convergência das pessoas, podem se tornar um instrumento eficaz na questão da inércia, superando a dificuldade que se tem de atrair o cidadão comum a participar. Além disso, são locais de formação por essência. Mesmo no caso das escolas, onde a maior parte do público não é composta por eleitores, é conhecida a influência que os alunos podem ter sobre os pais, convencendo-os a irem a reuniões e assembleias.

Nesse sentido, é de se lastimar o desaparecimento, nos currículos escolares, de disciplinas ligadas ao exercício da cidadania. É mister, portanto, que o Estado promova o desenvolvimento de atividades curriculares e extracurriculares sobre o tema.

#### 4.2. POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Trata-se de um campo de atuação potencialmente excelente, pois se percebe que há muita solidariedade interpessoal entre as pessoas mais humildes. Por vezes, o que lhes falta de conhecimento, é compensado por um espírito participativo. Um exemplo disso são as associações de moradores que nas favelas

são muito mais próximas de seus representados do que as "do asfalto".

A ignorância e a baixa escolaridades não podem ser usadas como desculpa para apartar esta camada. Como podemos perceber na tabela abaixo, o alto índice de analfabetismo, pobreza e a participação de agricultores nos municípios que receberam o trabalho das ONGs na Bahia não impediram apresentação de bons resultados.

| Município        | Pop. total 2000 | % analfabetos em 200 (>15) | IDH municipal | Classificação nacional IDHM |
|------------------|-----------------|----------------------------|---------------|-----------------------------|
| Brejinhos Brotas | 21.670          | 27,2                       | 0,648         | 3.802°                      |
| Brotas           | 13.003          | 26,2                       | 0,628         | 4.160°                      |
| G. do Ouro       | 10.173          | 30,8                       | 0,575         | 5.048°                      |
| Ipupiara         | 8.541           | 18,6                       | 0,670         | 3.460°                      |

#### Características dos participantes dos grupos de cidadania:

|           | Total |    |    | Ocupação principal |       |          | Outras atividades      |              |                   |
|-----------|-------|----|----|--------------------|-------|----------|------------------------|--------------|-------------------|
|           | H     | M  | J  | Estud.             | Prof. | Agricul. | Filiados à associações | conselheiros | Filiados a sindi. |
| Gentio    | 6     | 10 | 7  | 25%                | 50%   | 25%      | 50%                    | 37,5%        | 62,5%             |
| Ipupiara  | 9     | 4  | 7  | 41,6%              | 25%   | 41,6%    | 66,6%                  | 25%          | 25%               |
| Brotas    | 8     | 4  | 8  | 33,3%              | 0     | 66,6%    | 77,7%                  | 22,2%        | 55,5%             |
| Brejinhos | 15    | 12 | 16 | 59,2%              | 14,8% | 37%      | 33,3%                  | 11,1%        | 29,6%             |

Fonte: CAA (Dados baseados na média de participantes em reuniões dos Grupos)

Quanto à origem familiar, a quase totalidade dos membros é descendente de agricultores e alguns de servidores municipais.

#### 4.3. FOMENTO ESTATAL DIRETO

As iniciativas de estímulo da sociedade civil não precisam vir apenas do terceiro setor. O Estado, além de ter a obrigação de dar a publicidade legalmente necessária a suas contas, tem condições de atuar no sentido de fomentar, organizar e ensinar a cidadania ativa.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT) apre-



sentou iniciativas exemplares para fomentar a participação popular, através do diálogo com a sociedade. Na aula magna proferida pelo conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto discorreu-se sobre o que foi adotado neste sentido no TC de seu Estado.

Os principais canais de comunicação do TCE/MT com o cidadão ocorrem por meio das ações da Ouvidoria-Geral, da Secretaria de Articulação Institucional e do Portal do Cidadão.<sup>28</sup> Ademais, também foram implementadas outras medidas, quais sejam, o TCEstudantil, Rede Cidadã, Portal Transparência e audiências públicas.

A Ouvidoria-Geral busca a defesa do direito do cidadão, servindo como um canal de comunicação direto com a sociedade, sendo possível a apresentação de denúncias identificadas ou anônimas, com possibilidade de acompanhamento destas via *internet*.

A Secretaria de Articulação Institucional foi criada pela Lei Estadual nº 8.412/2005, para aproximar a sociedade das ações do TCE/MT e estimular o cidadão a exercer o controle social e a contribuir com as melhorias das políticas públicas. Graças à atuação da Secretaria, o TCE/MT implementou programas e projetos fomentando a sociedade a acompanhar e fiscalizar a gestão pública, mediante os demais programas. O Programa Consciência Cidadã atua no interior do Estado, buscando esclarecer os cidadãos acerca do trabalho do TCE/MT. O TCEstudantil interage com estudantes do ensino médio e universitários para a formação de valores sobre o exercício da cidadania e controle social.

A *internet* é utilizada como ferramenta para divulgação da Rede Cidadã, do Portal do Cidadão e do Portal da Transparência, que buscam disseminar informações sobre o trabalho

---

<sup>28</sup> RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social. São Paulo: USP, 2009. p. 33.

institucional e decisões do TCE/MT, bem como subsidiar o exercício do controle social.

Por fim, as audiências públicas apresentam informações relevantes e de interesse coletivo para conhecimento e debate, também com o escopo de fomentar o controle social.<sup>29</sup>

Deve, assim, se atentar para a iniciativa do TCE/MT, cujas medidas podem ser implantadas pelos demais TCs, a fim de aumentar o diálogo e a participação da sociedade na função de controle exercida pelos referidos Tribunais.

#### 4.4. DIMINUIÇÃO DA BUROCRACIA

As principais dificuldades relatadas pelas ONGs que trabalham com a cidadania ativa não estão relacionadas à população em si (falta de esclarecimento, escolaridade, inércia, desinteresse), mas sim ao governo, destacando-se aí os inúmeros obstáculos encontrados pelas prefeituras para o acesso às contas.

Esta burocracia, infelizmente, não está presente apenas na prefeituras. Mas até mesmo em órgãos como o MP, câmaras municipais, há uma cultura do assessor, cujo mister é impedir o acesso direto ao agente político. No alto escalão, há uma insistência em se manter uma distância do cidadão.

#### 4.5. MP, TCs E CONTROLADORIAS INTERNAS:

Por serem os órgãos mais bem equipados institucionalmente para levar a cabo o controle das contas da Administração, devem manter fácil acesso da população para fazer denúncias e para acompanhar a apuração delas. Como já mencionado, a “cultura do assessor” é um dos obstáculos para a cooperação entre o Estado e sociedade. Também é comum o excessos

---

<sup>29</sup> RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social

de trâmites burocráticos e formalismos para que uma reclamação chegue a quem pode tomar alguma providência, a ausência, em muitos órgãos, de um sistema de consulta de andamento completo, informatizado e acessível (Internet, terminais de consulta).

Além da transparência, que significa não só a acessibilidade, como a existência de procedimentos com regras claras para o processamento dessas denúncias, estes órgãos podem também desenvolver projetos de cidadania próprios semelhantes aos das ONGs. O papel das ONGs é fomentador e orientador. Nada impede, e seria até desejável, que ele também fosse exercido pelo Estado. A própria *expertise* destas instituições na investigação das contas públicas é muito valiosa, devendo ser compartilhada com a população. Nesse sentido, também se destacam os projetos de parceria entre Estado e ONGs, nos quais Promotores de Justiça, Conselheiros, assessores, etc. oferecem palestras e cursos através destas organizações sociais.

#### 4.6. PARECER DO CIDADÃO

Novas formas de participação institucional podem ser criadas. O tribunal do júri popular é tão apoiado pela sociedade no processo penal. Por que não utilizá-lo no processo político?

O sociólogo e teólogo alemão Peter C. Dienel foi quem propôs nos anos 1970 a "célula de planejamento", uma espécie de júri de cidadãos, escolhidos por sorteio, para se reunirem durante 4 a 7 dias com técnicos do governo e, ao fim, elaborarem um parecer a respeito de um dado projeto. Os cerca 25 sorteados são licenciados de seu trabalho e pagos pelo Estado para a elaboração de pareceres e projetos<sup>30</sup>. Durante os trabalhos, recebem orientação técnica para chegarem a seu próprio consenso.

---

<sup>30</sup> SERPA, Ângelo. O Espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto. 2007. p.138.

A ideia foi implementada em vários países como Espanha, Inglaterra, Holanda, Austrália, Áustria, Japão, França, Rússia e Polônia.

É um mecanismo interessante já que congrega a questão do sorteio e da amostragem. Destaca Marcelo de Souza que “o sorteio, e não a eleição, é o mecanismo de seleção mais típico e usual da democracia direta da Antiguidade, sendo visto como uma verdadeira maneira de evitar a emergência de personalismos e caciquismos.”<sup>31</sup> O autor, inclusive, defende uma combinação inteligente entre sorteio e eleição na composição dos conselhos (item 3.1.), já que o primeiro praticamente não vem sendo usado nas experiências contemporâneas.

O sorteio também é uma forma de estímulo para o cidadão participar. Mesmo que a aceitação para compor a célula não seja obrigatória, o simples fato de ser convocado já pode fazer surgir numa pessoa que nunca sequer cogitou a ideia de participar em assuntos políticos a oportunidade e a vontade de experimentar.

Interessante ponto no instituto alemão é o fato de trabalhar com um número reduzido de pessoas para debater o tema. O uso da amostragem poupa tempo que normalmente seria necessário para a realização de uma audiência pública. Além disso, é muito mais fácil discutir e chegar a uma conclusão entre 25 pessoas<sup>32</sup> do que entre uma centena. Outra vantagem da amostragem é que nem sempre os técnicos são capazes de passar com precisão as informações de que os cidadãos precisam dispor para tomar uma decisão. Com um número menor de pessoas é mais fácil se certificar de que cada um teve acesso a e entendeu as informações passadas pelos especialistas.

O parecer do cidadão foi, inicialmente, concebido para questões de planejamento urbano. Contudo, encaixa-se perfeitamente

---

<sup>31</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. Op. Cit. p.384.

<sup>32</sup> A célula é dividida em pequenos conselhos de 4 a 6 para, cada uma, responder perguntas específicas.

tamente no Controle Popular de contas públicas, podendo ser utilizado ao lado das demais formas de controles existentes no Brasil. Uma vez importado para este país, um ponto que deveria ser adaptado seria a composição da célula. Isto porque, em comparação com o Brasil, a Alemanha é um país muito mais homogêneo, com menos desigualdades sócio-econômicas. Portanto, talvez fosse interessante fazer com que a composição da célula refletisse essa diversidade, mesclando pessoas de diferentes classes sociais, escolaridades, gênero etc.

## 5. CONCLUSÃO

Apesar do grande entusiasmo com que se apresenta a ideia da democracia participativa, há diversas objeções que, embora não tornem participação direta inviável, devem ser enfrentados a fim de que o modelo sempre seja aprimorado, a fim de que ela não se torne apenas uma formalidade burocrática a ser cumprida.

Ao longo do texto, foram expostas as principais dificuldades enfrentadas hoje para a implementação de um Controle Social efetivo das contas públicas. Disto pode-se concluir que existem modelos viáveis e ajustes possíveis que podem ser implementados com a finalidade de dar efetividade ao Controle Popular.

Ao se aprimorar o sistema de Controle Social, não se deve perder de vista seus objetivos. Nesse sentido, não se pode esquecer que a denúncia por corrupção não é a única ou principal finalidade deste controle.

Por certo que o Controle Popular viabiliza a punição política: na medida em que dá visibilidade a irregularidades, levando-as ao conhecimento da sociedade, espera-se que aqueles políticos responsáveis pelas ilegalidades sejam eleitos penalizados de alguma forma. Contudo, a impunidade resultante da ineficiência do Estado não deve ser uma desculpa para não

investir na participação popular.

Democracia Participativa é um direito fundamental e, portanto, um fim em si mesma. Seu aprofundamento sempre equivalerá à um aprimoramento qualitativo do Estado Democrático de Direito e de sua legitimidade. Por isso, mesmo que poucos participem, o canal sempre deve estar aberto.

Além disso, não basta apenas haver o meio; é necessário também ser fomentada a cidadania ativa. O sucesso da Democracia Participativa, e conseqüentemente do Controle Popular, depende fundamentalmente da parceria entre o Estado e a sociedade civil. Esta cooperação pode se dar, como já vimos, através de programas governamentais de fomento e formação do cidadão ativo, apoio a ONGs, criação de conselhos, audiências públicas, etc.

Sabe-se, entretanto, que os maiores obstáculos para a implementação de uma democracia mais participativa não são de ordem intelectual nem material, mas sim de ordem política. Além de não haver interesse que o poder seja compartilhado com o povo, medidas de democratização não trazem tanta visibilidade política para os que as implementam.

Por isso, deve-se passar a dar importância a este tipo de investimento, deixar de considerá-lo um gasto de segunda necessidade. É preciso ampliar a parceria entre Governo e governados. Os novos mecanismos democráticos devem ser instituições fortes e permanentes. Apenas com essa mudança de paradigma é que se poderá esperar um amadurecimento político para o futuro.



## REFERÊNCIAS

Sites das ONGs

<http://www.politicaspublicasbahia.org.br>

<http://caabahia.org.br>

<http://www.transparencia.org.br/>

<http://www.asclaras.org.br/>

<http://www.excelencias.org.br/>

ANCÂNTARA, Ailton. MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) acesso 1/05/2010.

APP-BA. Cartilha da campanha “Quem não deve não teme”. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf) Acesso em 11/05/2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in Estatuto da Cidade. In: Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. (Org.). Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM) Acesso em 05/05/2010.

CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. Revista do TCMG, v.42, n. 1. Belo Horizonte: TCMG, jan/mar 2002.

CULAU, Ariosto Antunes. FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em

<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf> Acesso em 20/05/2010.

- DIENEL, Peter C. Dienel e RENN, Ortwin. Planning Cells: A Gate to “Fractal” Mediation. In: RENN, Ortwin et al. Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995.
- NORONHA, Rudolf. Avaliação Comparativa. In CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Polis 37. São Paulo. Polis, 2000.
- PORTAL G1. Na última hora, prefeituras lançam portais da transparência. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/na-ultima-hora-prefeituras-lancam-portais-da-transparencia.html> Acesso 05/05/2010.
- PNUD. Democracia e participação social. Disponível em: [www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf](http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf) Acesso em 20/05/2010.
- RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social. São Paulo: USP, 2009.
- SANTIN, Janaína Rigo. TONIÊTO, Tiago. O princípio da transparência e a participação popular na Administração Pública. Revista brasileira de Direito Municipal, ano 8, n.2. Belo Horizonte: RDBM, out/dez 2007.
- SERPA, Ângelo. O Espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto. 2007.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a sociedade. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias Vencedoras. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Conta da União, 2002.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução



crítica ao planejamento de à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.