

Revista da

# CCGU

ANO III - Nº 5  
Dezembro/2008  
ISSN 1981-674X

**Controladoria-Geral da União**

---

**CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR

# Revista da CGU

Brasília, DF  
Dezembro/2008

**Jorge Hage**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**  
Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Marcelo Stopanovski Ribeiro**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

# S umário

---

Nota do editor .....5

## **Artigos**

Controle interno nos municípios: constrangimentos  
e conseqüências .....10

*Adailton Amaral Barbosa Leite*

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho  
administrativo local .....22

*Victor Leal Santana*

Controle Social: transparência das políticas públicas  
e fomento ao exercício de cidadania .....28

*Lenise Barcellos de Mello Secchin*

Os servidores públicos federais e a gestão de  
sociedades privadas.....46

*Carlos Higino Ribeiro de Alencar*

Corrupção e economia informal .....56

*Fábio Alvim Klein*

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:  
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção  
e à Lavagem de Dinheiro .....70

*Leonino Gomes Rocha*

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,  
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

### **Legislação**

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

### **Jurisprudência**

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque ..... 137

# Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania

*Lenise Barcellos de Mello Secchin, bacharel em Administração de Empresas, pós-graduada em Gestão e Controladoria Governamental (UNEB – DF), especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (MPOG), ocupante do cargo de coordenadora-geral da CGSS/DGI/CGU*

Falar de controle social é tratar da participação da sociedade na administração pública, na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos, na gestão das políticas públicas, enfim, na participação efetiva da sociedade em tudo aquilo que direta ou indiretamente afeta o bem-estar comum.

O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social.

Muitos são os obstáculos para o alcance do controle social, dentre os quais: a existência de legislação desatualizada e incoerente; a descrença por parte da sociedade na possibilidade de mudança positiva da gestão pública; o baixo nível de escolaridade

da maior parte da população; e os interesses individuais, principalmente dos “poderosos” que conflitam com o interesse comum.

Porém, verificam-se, na história do Brasil, vários exemplos de que com a participação social é possível alcançar vitórias para o bem de todos, e que, para tal, a transparência e o acesso à informação tornam-se imprescindíveis.

## **1. Uma abordagem conceitual**

---

### **1.1. A origem**

Diversas podem ser as conceituações acerca do termo Controle Social, principalmente se observadas as várias origens desse termo. A palavra controle tem, considerando sua origem francesa, sentido de fiscaliza-

ção, de vistoria, de coação, de registro. Já na língua inglesa, tem enfoque de direção, de domínio, de limitação. No Brasil, observa-se uma perspectiva de união desses significados, todavia, num sentido negativo pela fiscalização e correição dos atos ilegais, como também, em certa medida, dos atos inconvenientes ou inoportunos, lesivos ao interesse público. De outro modo, o controle também tem um sentido positivo, orientador do comportamento humano que leva a seguir valores estabelecidos na sociedade, incentivado pelos prêmios, sugestões, reconhecimento, enfim, pelos paradigmas sociais.

O controle social pode ser visto como um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes.

## 1.2. A base legal

A Constituição Federal preceitua em seu art. 1º, parágrafo único, que: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Desta forma, faz sentido dizer que o controle social tem origem na sociedade e, por conseguinte, a quem todos os entes que a representam devem se reportar. A Carta Magna ainda reforça esse entendimento ao estabelecer em seu art. 37, § 3º, que:

*“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administra-*

*ção pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*  
*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*  
*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”*

**O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social.**

Em diversos outros momentos, a Constituição Federal trata da organização do Estado brasileiro, viabilizando direta ou indiretamente a participação social, como, por exemplo: artigo 24 – normas a respeito do meio ambiente; art. 30 – utilização de solo urbano; art. 70 a 75 – fiscalizações contábeis, financeiras e or-

çamentárias; art. 129 – atuação do Ministério Público; art. 196 a 200 – ações do sistema e serviço de saúde. Nos artigos citados, e em muitos outros, foi viabilizada a participação da população, que, a partir das regras constitucionais traçadas, pode denunciar as irregularidades e cobrar a elaboração de normas que permitam a efetivação dos direitos constitucionais.

Há de se mencionar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que foi elaborada a partir da obediência à Emenda Constitucional nº 19/98, a qual estabelece a necessidade de regulação, preconizando, para isso, formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Na referida Lei, foram instituídos instrumentos de transparência, de controle, de fiscalização e outros que orientam e supervisionam os gestores públicos, melhorando as condições de inspeção, por meio do estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e outras providências.

### 1.3. Definições e interpretações

Bresser Pereira, em 1999, ao dispor sobre cidadania, controle social e democratização do Estado, estatui que: “...*governabilidade diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o*

*controle social ou democracia direta.*” Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de mecanismos de *responsabilização (accountability)* dos políticos e burocratas perante a sociedade.

O setor público é o tutor do controle social, o qual, por sua vez, é exercido pela sociedade. Assim sendo, o Estado deve incentivar a sociedade, firmando diretrizes específicas para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas, o que, dessa forma, acaba levando ao exercício da cidadania. O reconhecimento da necessidade de ação conjunta entre Estado e sociedade remete à idéia de *accountability*, que é a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta aos que detêm o poder de Estado, o que por si resulta em maior transparência.

Apesar de o controle ser uma atribuição típica do Estado, o cidadão pode e deve exercê-lo como um direito, utilizando-se, para tal, de instrumentos que permitam sua execução, seja para defesa de assuntos de cunho individual ou coletivo. Dentre os instrumentos disponíveis para o cidadão, conferidos pela Constituição Federal, estão o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular. Outras maneiras de o cidadão exercer ou motivar o controle social ocorrem por meio das organizações sociais e dos mecanismos colocados à sua disposição pela Administração Pública, como por exemplo, a possibilidade de denúncia por meio do *site* da



Controladoria-Geral da União, no Portal da Transparência, nas ouvidorias públicas e nas Agências Reguladoras.

A efetividade do controle social tem cume quando da aplicação das correções – para sanear situações de desrespeito às normas estabelecidas, à moral, à ética – e também quando do reconhecimento do mérito de agentes que seguem condutas ilibadas, respeitando as diretrizes sociais pré-estabelecidas.

***A efetividade do controle social tem cume quando da aplicação das correções – para sanear situações de desrespeito às normas estabelecidas, à moral, à ética – e também quando do reconhecimento do mérito de agentes que seguem condutas ilibadas, respeitando as diretrizes sociais pré-estabelecidas.***

Pode-se constatar, a partir das conceituações apresentadas, que controle é mais comumente percebido em sua conotação negativa, de origem na Sociologia e no Direito, distanciando-se do enfoque positivo preconizado pela Escola Clássica da Administração, em que Fayol e Taylor foram os criadores das funções ad-

ministrativas (planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar). Essas funções são aplicadas até hoje pelas empresas, mas de forma ainda incipiente na Administração Pública, a qual, porém, vem apresentando indícios de assimilação destas funções, o que pode ser notado pelas reformas ocorridas e pelas reformas em fase de formulação nos três poderes.

Destarte, o controle pode ser entendido como forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicar ações corretivas ou punitivas conforme a situação; ou seja, o controle social deve ocorrer antes, durante e depois de iniciados programas e ações públicas, procurando atingir os princípios da Administração Pública, que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

## **2. Relevância da participação social nas políticas públicas e na gestão governamental**

### **2.1. O foco**

O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos. Com isso, passa a ser um instrumento valioso para se atingir o bem comum de forma eficiente, além de servir como elemento motivacional para os

agentes públicos exercerem suas incumbências de maneira correta, atendendo ao clamor social com maior precisão. Sendo assim, pode-se dizer que uma sociedade participativa na execução de políticas públicas desestimula, ou até mesmo coíbe a desídia e a corrupção no trato da coisa pública.

O controle social serve como “reforço” do controle estatal acerca dos atos dos gestores públicos – seja no Executivo, no Legislativo, ou no Judiciário – e ainda fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações. Em suma, o controle social auxilia a expansão da democracia.

## 2.2. Os meios

É importante ressaltar que a modernização dos órgãos de fiscalização e o estímulo ao controle social são os principais instrumentos para se coibir os desvios dos recursos públicos. Apesar de se constatar, pelos estudos disponíveis sobre o tema, que as ações de estímulo ao controle social são mais demoradas, percebe-se, por outro lado, que elas tendem a ser mais efetivas quando são amparadas na transparência e na publicidade. Assim, torna-se imprescindível que o acesso às informações sobre as políticas governamentais e seus respectivos gastos se realizem em linguagem simples, de forma que o cidadão comum possa compreender.

A eficiência na prestação dos serviços públicos pode ser mais facilmente atingida por meio do controle social, uma vez que o usuário dos serviços (em última instância a sociedade) pode fornecer diretamente informações sobre a qualidade na prestação daqueles serviços aos políticos e aos gestores públicos. Para isso, é indispensável o fortalecimento dos canais de comunicação existentes entre sociedade e governo.

***O controle social serve como “reforço” do controle estatal acerca dos atos dos gestores públicos – seja no Executivo, no Legislativo, ou no Judiciário – e ainda fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações.***

## 2.3. Controle social x corrupção

Francisco C.C. Silva, em sua monografia vencedora do Prêmio Serzedello Corrêa 2001, diz:

*“A corrupção é um fenômeno social presente mesmo em nações mais desenvolvidas e com mecanismos de controle do Estado bastante elaborados. A existência de corrupção no Brasil ou em qualquer outro país poderia ser justificada e aceita como um processo natural, baseando-se nesse argumento. Porém, quando existem evidências de que a sua prática atinge níveis que a sociedade não mais tolera, é necessária uma reavaliação nas formas de controle da Administração Pública com o objetivo de coibir a sua ocorrência.”*

**O controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como forma de verificar a incorreção na aplicação dos recursos públicos, mas também como uma ferramenta poderosíssima de monitoramento.**

Tendo em vista as ocorrências superabundantes de corrupção na história do Brasil, amplamente divulgadas, (tais como: 1. “Anaconda”: venda de sentenças judiciais em São Paulo, com a participação de juízes e policiais federais; 2. “Gafanhotos”: folha de pagamentos a servidores fantasmas, com envolvimento direto do governador do estado de Roraima; 3. “Sanguessuga”: envolvimento de

dezenas de parlamentares em sistema de propina em torno de emendas do orçamento para compra de ambulâncias com recursos públicos) e tendo em vista ainda a suspeita popular de que muitos outros casos de desvios ocorrem sem que venham a conhecimento público, não se pode refutar o reconhecimento de que os limites “aceitáveis” há muito foram ultrapassados, e que, por isso, a participação social se tornou fator indispensável.

#### **2.4. Fator de inserção social**

O controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como forma de verificar a incorreção na aplicação dos recursos públicos, mas também como uma ferramenta poderosíssima de monitoramento. Isso porque o controle contínuo da gestão pública possibilita o atendimento mais adequado das demandas sociais, a correção ou o ajustamento de políticas públicas, a promoção de novas ações governamentais para se alcançar o bem comum, seja por programas de governo, por reformas legislativas ou por decisões dos julgados, mais próximas da realidade, além de fomentar a legitimação das ações dos agentes públicos dos três poderes.

No Seminário “Desenvolvimento com Distribuição de Renda”, realizado em 4 de dezembro de 2003 (Fóruns do Planalto), o então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República ressaltou a importância da participação ampla, irrestrita e organizada da sociedade

brasileira para que o Brasil, na sua dimensão geográfica e na dimensão de seus problemas, consiga superar seus desafios. *“Para o Brasil ocupar um lugar no mundo, é necessário que o cidadão ocupe seu lugar no Brasil”*. Ele ressaltou ainda que uma lei imposta – se não tiver um pacto federativo, um pacto social – vira letra morta.

### **3. Problemas para sua efetivação**

#### **3.1. Entraves burocráticos**

Constata-se que o planejamento governamental carece de definições claras de objetivos e metas, e, por consequência, resultam incompatibilidades entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), dificultando sobremaneira a avaliação dos resultados desejados.

***Cabe salientar que é obrigação do Estado estimular o interesse do cidadão comum quanto ao entendimento da Administração Pública.***

Hoje, existem disponíveis muitas informações sobre a gestão governamental, principalmente sobre o orçamento público. Porém, informação disponível não significa transparência, visto que é necessário que os dados estejam acessíveis à popula-

ção como um todo e não apenas aos especialistas de cada área. Cabe salientar que é obrigação do Estado estimular o interesse do cidadão comum quanto ao entendimento da Administração Pública.

#### **3.2. O descrédito**

Segundo Carl Taylor, um fator relevante a ser considerado é o alto nível de desconfiança e ceticismo dos cidadãos em relação ao governo. A sociedade não suporta mais o processo elitista e exclusivo a que é submetida, e, por isso, clama por transparência na gestão pública, assim como por oportunidades reais de participação, principalmente, em questões de impacto direto na sociedade.

Além disso, as estruturas hoje existentes reforçam o ceticismo da população, a qual, apesar de se deparar com a divulgação de escândalos e atitudes coercitivas por parte das autoridades, em muitos casos não vislumbra um desfecho de “justiça” em relação a eles. Isso porque, embora o Tribunal de Contas da União detenha amplos poderes de sanção e correção, a partir de trabalhos constituídos com muita seriedade e que seguem os trâmites legais de ampla defesa (com o estabelecimento de prazos para vistas, instrução do processo, apresentações de provas e demandando o empenho de vários profissionais especialistas no assunto), pode ter todo o seu trabalho revisto por um juiz de 1ª instância que paralisa o processo em obediência às brechas legais. E é

essa duplicidade de trabalho e as procrastinações jurídicas que acabam por desmoralizar o serviço público perante a sociedade e desestimular os técnicos envolvidos.

Outro exemplo inconcebível é o de que a lista de nomes de agentes públicos com suas contas reprovadas remetidas aos TREs (Tribunal Regional Eleitoral), para que constem como inelegíveis, está passível de contestações, recursos que obriguem a retirada de nomes constantes nela para que assim possam livremente se candidatar a cargos públicos e se eleger. Por conseguinte, conforme declarou à época o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Maurício Corrêa, precisamos urgentemente de uma *reforma da justiça*, revendo, principalmente, seus códigos processuais e reorganizando as leis, preferencialmente à *reforma do judiciário*, a qual só irá reorganizar as pessoas.

A morosidade processual injustificada não pode ser aceita, uma vez que a lentidão das análises tende a prejudicar o inocente e a beneficiar o culpado. Além disso, a revisão de leis obsoletas passa a ser imperiosa, pois a desobediência a elas é uma ilegalidade, e a obediência é uma ilegitimidade.

### 3.3. O fator cultural

Deve-se considerar a grande heterogeneidade da população brasileira em todos os sentidos, e, sobretudo, o grande contingente de pessoas que vivem à margem da sociedade, por conseqüência da desi-

gualdade da distribuição de renda, do baixo grau de escolaridade, da falta de conhecimento, pelo cidadão, dos seus direitos sociais e da quase inexistência de participação política – a qual, para muitos, só existe quando da obrigação de votar. Enfim, os parâmetros sociais encontrados no Brasil, com certeza, dificultam o revigoramento do controle social. Contudo, não podem ser utilizados como escusas à não estimulação desse controle.

A sociedade brasileira apesar de se mostrar mais atuante na vida pública, o que se confirma ao se observar o crescente número de associações civis (associações de bairros, de pais de alunos, de aposentados, de consumidores, de pessoas portadoras de necessidades especiais e muitas outras), assim como o de Organizações Não Governamentais, não conseguiu com todos esses movimentos alcançar, efetivamente, uma adequada inserção social. Essa constatação advém do fato de que ainda se registra a falta ou uma ultrapassada regulação política, um comportamento patrimonialista no trato da coisa pública, uma cultura arraigada de corrupção, a famigerada “Lei de Gerson” (de levar vantagem em tudo), além da ignorância da sociedade sobre seus direitos.

Infelizmente, ainda se constata uma espécie de “véu” que encobre a realidade distorcida em que vivem os cidadãos, os quais, não muito distante no tempo, eram denominados de “massa” – massa essa que carrega o significado de algo que pode ser moldado ao bel prazer de quem detém o

poder. Já a democracia, felizmente, vem crescendo muito pelo país, porém, ainda com uma enormidade de desperaço e desinformação.

***A sociedade brasileira apesar de se mostrar mais atuante na vida pública, o que se confirma ao se observar o crescente número de associações civis (associações de bairros, de pais de alunos, de aposentados, de consumidores, de pessoas portadoras de necessidades especiais e muitas outras), assim como o de Organizações Não Governamentais, não conseguiu com todos esses movimentos alcançar, efetivamente, uma adequada inserção social.***

### **3.4. Instrumentos técnicos x interesses políticos**

No que se refere à informatização do serviço público – não obstante o reconhecimento dos grandes esforços implementados e a atual performance de modernidade existente,

como o SIAFI, SIDOR, SIORG, SISPLAN, SIAPE, Comprasnet, entre outros – é possível se defrontar também com sistemas não integrados, muitas vezes não atendendo ao propósito a que se destinam. Mesmo que se considere a existência de alto nível técnico na área de tecnologia da informação, o que é notoriamente reconhecido internacionalmente (o Brasil foi o primeiro país do mundo a viabilizar que a declaração de imposto de renda fosse feita por meio eletrônico, utilizando-se os disquetes, e continuou desbravando horizontes ao permitir a entrega da declaração via internet; além disso, outro destaque inovador foi a realização de 100% das eleições do país em urnas eletrônicas), continua a se observar os costumeiros entraves burocráticos criados na Administração Pública, fato esse que acaba levando à conclusão de que as intervenções políticas são as principais responsáveis pela não utilização dessa capacidade tecnológica em sua plenitude.

Outro ponto de grande significância diz respeito aos indicadores de desempenho, os quais são insuficientes, quando não inexistentes, e, em alguns casos, não confiáveis. Com isso, dificulta-se sobremaneira a aferição do desempenho das políticas e dos atores públicos e, por conseguinte, os eventuais ajustes necessários. Percebe-se, além disso, uma ausência de estratégia para fomentar os indicadores de forma centralizada e uniforme, de maneira que se permita a conexão vertical e horizontal dos indicadores dos diversos órgãos e, conseqüentemente, se possibilite uma leitura transversal e

cognitiva acerca das ações públicas como um todo.

Em 2002, Arretche, em seu estudo sobre reforma de programas sociais, aponta que não existe relação obrigatoriamente necessária entre a radicalidade das reformas pretendidas pelo Executivo Federal e a arena decisória em que são aprovadas as medidas indispensáveis à sua implementação, ou seja, existem alternativas de gestão que podem desviar de custos elevados para aprovação de reformas, como, por exemplo, criando incentivos que tornem atraentes as subordinações aos princípios de reforma. Contudo, deve-se manter em mente que o beneficiário final de tudo deve ser o cidadão, e, para tal, as consultas públicas podem ser uma ferramenta importante tanto para conclamar parceiros como para legitimar a reforma.

O teste ACIDD, representado por um conjunto de letras que, traduzidas, significam: análise, escolha, implementação, debate e decisão, é uma estrutura para o planejamento de políticas que contribui para a clareza na elaboração de políticas, informando ao formulador o porquê, quando, como e quem ele deve consultar para subsidiar seu trabalho.

## **4. Transparência como forma de inclusão social**

### **4.1. O acesso à informação**

A partir das reformas administrativas e das posturas adotadas nos

três poderes da República, é possível verificar que há uma busca pela ampliação da participação social. Contudo, muito ainda se deve fazer para se fortalecer ou mesmo alcançar um controle social efetivo e de ampla participação.

*Um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer.*

Um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer. Não obstante, a disponibilidade de informação não significa, de maneira incontestável, que ela seja útil, isto é, que permita uma interpretação precisa sobre o assunto. Ao contrário, muitas vezes, o cidadão se depara com uma grande quantidade de informações que são ininteligí-

veis, seja por se utilizar vocabulário demasiadamente técnico ou rebuscado, seja por apresentar bases agregadas, seja ainda por repassar dados soltos sem vinculação comparativa com ações idênticas ou pelo menos semelhantes.

Cabe enfatizar, ainda, que o acesso à informação que permita ao cidadão o exercício de seus direitos e o acompanhamento das ações públicas deve ser gratuita, tendo em vista que a maioria da sociedade vive com enormes restrições orçamentárias.

Speck diz:

*“...especialmente num país de desigualdades sociais graves, todas as informações que contribuem para tornar a administração mais transparente, ou que fornecem detalhes sobre direitos, benefícios ou títulos, devem ser gratuitas. Mais ainda, é dever do poder público esclarecer os cidadãos sobre seus direitos, particularmente os que não dispõem de uma educação suficiente. É essa falta de conhecimento básico, além da falta de recursos apropriados, que faz com que boa parte dos gastos sociais não chegue às camadas mais necessitadas”.*

## 4.2. Ferramentas disponíveis

Para Hayes, existem muitas maneiras de fomentar a inclusão social. Todavia, deve-se levar em conta o grau de envolvimento desejado para a escolha da técnica mais apropriada.

Entre tais técnicas, encontram-se:

- *Visita in loco*: consiste em convidar participantes interessados em uma determinada política para conhecer o local de sua elaboração e/ou implementação, para que possam obter informações e orientações sobre um projeto, assim como responder questões a ele relacionado, passando a ter um papel contributivo.
- *Reunião pública*: são propostos projetos e se colhem informações, buscando troca de conhecimentos em grupo relativamente grande, seguindo uma agenda pré-estabelecida.
- *Seminário público*: concentram-se esforços na discussão de uma determinada política, com apresentação de palestrantes, discussões em plenária com sessões de perguntas e respostas.
- *Reuniões nas prefeituras*: pessoas se reúnem com figuras públicas para conversar sobre assuntos de seu interesse, numa discussão sobre pontos de vista, procurando sensibilizar as autoridades em relação aos problemas da comunidade.

No Brasil, verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas. Entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação. Os conselhos comunitários, que poderiam ser um grande caminho para a participação social, em muitos casos



são inócuos, visto que alguns desses conselhos comunitários são constituídos por pessoas ligadas às autoridades locais. Isso faz com que esses conselhos passem a funcionar não como uma voz da sociedade, mas sim como um nicho político-partidário.

Bem contextualiza Offe ao concluir que:

*“As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a ‘mistura correta’ de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas ‘puras’ da ordem social”.*

**No Brasil, verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas. Entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação.**

A transparência pode ser incentivada por meio de acordos de cooperação e de parcerias entre instituições que realizam trabalhos semelhantes, correlatos ou complementares, como é o caso de institutos de pesquisas e universidades que elaboram estudos de avaliações

de políticas públicas, além de órgãos e entidades do Administração Pública, tais como a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas, o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e os Tribunais de Justiça. Esses órgãos e entidades são os responsáveis pela formulação de leis, julgados e gestão pública de modo geral. Assim, se teria uma forma de validação crítica e interação de esforços.

A participação da mídia é de vital importância para a divulgação de acontecimentos, sobretudo as reportagens investigativas que vêm contribuindo fortemente para que fatos desconhecidos venham à tona, e, por conseguinte, estimulem a participação da sociedade na escolha dos rumos a serem tomados para a se alcançar a “justiça”. Para tal, as previsões constitucionais de liberdade de expressão e liberdade de imprensa são cruciais para se atingir a uniformidade de conhecimento de assuntos de interesse público.

São várias as denúncias que se tornaram públicas por meio das diversas mídias nos últimos tempos e, como não poderia deixar de ser, diversas críticas também vêm surgindo, especialmente, no que se refere à publicação de matérias que não foram suficientemente investigadas, o que é um fato merecedor de atenção. Porém, é verificado, sem dúvida, que, a partir da divulgação de tais matérias, a sociedade vem acompanhando mais intensamente assuntos de interesse geral, tendo se apresentado mais interessada em participar da gestão de seu país e em exigir

mais informações e mais transparência, o que é um passo importante para a verdadeira conquista da cidadania.

O advento da internet contribuiu muito para a crescente transparência de informações de interesse geral, e, mesmo que o acesso a esse veículo ainda seja restrito a um grupo relativamente pequeno, a sua capacidade de disseminação de informação é enorme. Além disso, o acesso a esse veículo está se tornando cada vez mais popular e contribuindo enormemente para o nivelamento de conhecimentos, tendo em vista a gratuidade.

## **5. Experiências positivas**

### **5.1. O governo**

Atualmente, verificam-se, na gestão do presente governo federal, duas estruturas de ponta que têm impacto direto na transparência e controle da gestão pública: a Controladoria-Geral da União e a Secretaria-Geral da Presidência da República, ambas integrantes da estrutura da Presidência da República.

A Controladoria-Geral da União (CGU) instituiu, em março de 2003, o Programa Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cujo objetivo é a realização de auditoria de recursos públicos federais aplicados em áreas municipais, sendo em cada sorteio selecionados, aleatoriamente, municípios a serem auditados. Desta forma, também

buscou-se tornar mais transparente as atividades de auditoria, uma vez que a população passa a saber se seu município será fiscalizado, possibilitando, assim, melhor acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade.

A CGU é responsável pela gestão do Portal de Transparência, o qual tem como objetivo dar publicidade e transparência à gestão dos gastos públicos de todo o Governo Federal via internet. Para isso, o Portal disponibiliza dados do SIAFI e de outras fontes, abrangendo todos os programas de governo, em linguagem acessível à população (linguagem cidadã).

*O advento da internet contribuiu muito para a crescente transparência de informações de interesse geral, e, mesmo que o acesso a esse veículo ainda seja restrito a um grupo relativamente pequeno, a sua capacidade de disseminação de informação é enorme.*

Outra competência da CGU refere-se ao Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, instituído pela Lei 10.683/2003, que tem por missão debater e sugerir estratégias de combate à corrupção e

à impunidade, visando à melhoria do controle, sendo sua composição paritária (sociedade civil e governo).

A CGU, por meio de suas políticas públicas, tem buscado conscientizar a sociedade para o controle dos gastos públicos e inibir a corrupção. Seguindo ainda por essa trilha, o Brasil sediou o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, realizado em 2005, com a participação de mais de 100 países, além de instituições internacionais como ONU, OEA, OCDE, Banco Mundial e BID.

Políticas públicas voltadas para estimular a participação do cidadão no controle social têm sido implementadas pela CGU, principalmente por meio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. O Programa, voltado para a prevenção da corrupção, a promoção da transparência e o controle social, promove, entre outras ações: capacitação de agentes públicos municipais e de representantes da sociedade civil; formação de acervos técnicos disponíveis ao cidadão; cooperação institucional; promoção de concurso de desenho e redação; e publicações técnicas sobre controle e combate à corrupção.

A Secretaria-Geral da Presidência da República (SG) tem, entre outras atribuições, a competência de assistir o Presidente da República no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de consulta e participação popular, buscando a integração/participação dos dirigentes com os servidores públicos e sociedade.

O Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG) pronunciou-se, no início do segundo mandato do Governo Lula, sobre a importância da participação social e sobre como o atual governo vem incluindo tal participação nas mais variadas frentes, como na elaboração do PPA, como forma de criar um novo diálogo entre população e governo, e na busca de melhorar a inclusão social, construindo uma nova relação com a sociedade civil, organizada ou não. Afirmou, também, que a participação social cotidiana valoriza e aumenta a democracia, mas que existe risco de alienação política do cidadão na atualidade, seja pela falta de tempo, seja pela forma/estrutura organizacional do governo. Relatou, por fim, que a participação social e a representativa são igualmente importantes, e que a participação direta serve como incentivo ao engajamento político e como reforço da democracia contemporânea, ajudando as reformas estruturais propostas pelo governo.

Desde 2003, a SG vem organizando eventos com participação social, sobretudo por meio do Diálogo Social, que tem como objetivo prestar contas e dar transparência às ações implementadas pelo Governo Federal. Dentre os macro-objetivos e desafios da SG, encontram-se o de inclusão social e redução das desigualdades sociais e o da promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Como exemplo de inclusão de metas sociais do plano plurianual

(PPA 2004-2007), pode-se citar: educação – erradicação do analfabetismo no Brasil, 100% da população com idade entre 7 e 14 anos na escola até 2007; habitação – redução de 25% do déficit habitacional das famílias com renda de até 5 salários mínimos até 2007, financiar e apoiar a produção de 1,2 milhão de unidades habitacionais; assistência social/transferência de renda – atendimento de 100% das famílias em situação de pobreza até 2007; micro e pequenas empresas – duplicação da participação de MPEs nas exportações; e meio ambiente – duplicar a área de florestas manejadas, reduzir em 15% os focos de incêndio e formar 6,2 mil educadores ambientais.

## 5.2. O caso de Londrina

Retornando um pouco no tempo, constata-se que, há alguns anos, Londrina viveu um fato histórico sobre os resultados positivos da mobilização social, o qual resultou na cassação do prefeito, acusado de comandar esquemas de corrupção e de desviar mais de R\$ 100 milhões.

Tudo se iniciou com investigações realizadas pela Promotoria Pública com relação a superfaturamento em contratos para limpeza da cidade. No decorrer dos trabalhos, a Promotoria acabou encontrando fortes indícios de outros crimes. O então prefeito se dizia perseguido por adversários que eram apoiados pelos promotores públicos. A partir daí, os promotores se reuniram com vários representantes de organizações da sociedade civil, apresentando as pro-

vas levantadas. Com isso, a sociedade passou a se mobilizar e a acompanhar as investigações. O arcebispo da Igreja Católica de Londrina inseriu-se no contexto do caso, sendo seguido por diversas outras instituições como OAB, Associação Comercial e Industrial de Londrina, Associação dos Construtores, Conselho Municipal de Segurança, Conselho Evangélico, Centro de Direitos Humanos, Rotary, Lions, entre outros. A família londrinense demandou relatórios mensais à Promotoria, os quais eram examinados em reuniões abertas. O movimento em si cresceu e criou força, exigindo a parceria da mídia, que passou a dar ampla cobertura ao caso, tanto em nível local como nacional. Com o agigantamento da mobilização e sua precariedade de recursos, a OAB e a Associação Comercial patrocinaram os trabalhos financiando aluguéis de salas e fornecendo equipamentos para operacionalização das atividades, produção de documentos e juntada de provas.

Com a união dos esforços, a sociedade, munida de registros documentais, exigiu que a Câmara Municipal votasse pela cassação do mandato do Prefeito. Porém, o processo em questão passou a andar a passos lentos, emperrando seu desfecho. Por conseguinte, a população foi às ruas em passeatas de protesto, formando-se o Movimento pela Moralização da Administração Pública de Londrina, que, no desenrolar dos acontecimentos, passou a ser chamado de Movimento de Pés Vermelhos e Mãos Limpas, em refe-

rência ao solo vermelho agrário da cidade e à operação italiana Mãos Limpas. O movimento teve a participação ativa de mais de 80 organizações, realizando manifestações de protesto, tais como: varrição de ruas, caminhadas, criação de simbolismo (uma pedra de uma tonelada foi colocada na calçada, representando o peso do problema), criação do boletim “Reaja agora, Londrina”, distribuição de panfletos e confecção de camisetas e adesivos. Sem saída, a Câmara não teve alternativa a não ser a cassação do mandato do prefeito, o qual foi preso duas vezes, sendo solto por via de *habeas corpus*, além de responder a diversos processos que estão tramitando na justiça.

### 5.3. Marcos históricos

Aqui, foram citados apenas exemplos nacionais, com o objetivo de mostrar que a sociedade brasileira, quando requisitada e bem orientada, pode se organizar para alcançar seus objetivos, pois é provida de força latente que só precisa de estímulo para aflorar e fazer valer os valores do bem comum. Seguindo ainda por esse caminho, é importante mencionar as mobilizações históricas de participação social, como os dois casos que se tornaram marcos: o Movimento Diretas Já (que resultou na elaboração de uma nova Constituição Federal e, na possibilidade de eleições diretas para Presidente da República) e o Movimento dos Caras Pintadas (que culminou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor).

## 6. Considerações finais

O acesso livre e transparente às informações referentes às ações governamentais, coadunadas à disseminação dos direitos e obrigações do cidadão, auxilia, de forma geral, a população frente a atitudes arbitrárias, ilegais ou imorais por parte dos agentes públicos, ou, pelo menos, viabiliza a participação social de três maneiras: individualmente, em grupos organizados, ou em grupos não organizados. Essa participação ocorre nas decisões da gestão governamental e em seu efetivo controle, seja *a priori*, concomitante ou *posteriori*.

**O acesso livre e transparente às informações referentes às ações governamentais, coadunadas à disseminação dos direitos e obrigações do cidadão, auxilia, de forma geral, a população frente a atitudes arbitrárias, ilegais ou imorais por parte dos agentes públicos**

É amplamente divulgada a necessidade de reformas em todas as esferas de Poder. Contudo, para que as reformas necessárias sejam realmen-

te atingidas, deve-se instrumentalizar o cidadão de conhecimentos básicos e de ferramentas de acesso à informação, para que desta maneira possa efetivamente participar da elaboração das reformas, o que se traduzirá no estabelecimento de limites do poder político, administrativos e judiciais.

O controle social, por meio da transparência e da cidadania, só é viável por intermédio da combinação de esforços das instituições sociais com as organizações governamentais e a configuração de ferramentas de consulta pública, referendo, plebiscito, orçamento participativo, enfim, mecanismos de participação direta, sejam elas conquistadas por pleitos sociais ou delegadas pela efetiva representação de seus candidatos eleitos.

A participação da sociedade não deve ser apenas legitimadora das ações de governo, mas, também, de interferência, demonstrando suas necessidades, seus desejos, suas reclamações e suas sugestões. Há de se ter uma renovação da cultura do Estado e da sociedade para que haja uma dialética construtiva. Por parte da sociedade, sua criatividade nas soluções, e, por parte do governo, sua experiência e seu conhecimento técnico.

A fim de se elaborar uma boa estratégia de fortalecimento do controle social e um plano de fomento à participação popular, o que deve ser estimulado pelo Estado é a preparação de um conjunto de ações de plano de consulta. Neste sentido,

deve-se levar em conta o histórico situacional, os elementos do plano, os princípios norteadores dessa estratégia, seus objetivos, a abordagem mais conveniente, o escopo da política, a identificação dos participantes e os locais a serem abrangidos, os questionamentos necessários para elucidar dados e a definição de ferramentas a serem utilizadas para comunicação. Conseqüentemente, a probabilidade de se alcançar o sucesso na inclusão social passa de uma perspectiva de sorte para um resultado de esforço profissional.

***A participação da sociedade não deve ser apenas legitimadora das ações de governo, mas, também, de interferência, demonstrando suas necessidades, seus desejos, suas reclamações e suas sugestões.***

As instituições devem ser submetidas a uma idéia básica de valores, de harmonia entre princípio e procedimentos. A internet deve ser utilizada como ferramenta de divulgação dos gastos públicos. A democracia precisa ser “consistente” e incluir a população, desenvolver o desejo de participação do cidadão, propiciando acompanhamento e participação na formulação das políticas públicas, para que, desta forma, se obtenha um controle mais efetivo, uma vez que, quando se tem o mau funcionamento do controle, nos

aproximamos perigosamente da impunidade.

São necessárias a mobilização da sociedade como elemento de pressão em busca do bem comum e a parceria da imprensa, que pode ser uma grande aliada para divulgação dos fatos e eventos de interesse geral. A soma de esforços do cidadão e dos órgãos é que pode levar à efetividade no combate aos desvios e à

adequação no atendimento das demandas sociais.

A ética é o aspecto mais polêmico e mais urgente na discussão política, pois é a partir de uma política com ética, com disciplina e com regra, conjugada à efetiva representação e participação popular, que se conquista uma sociedade de bem-estar, alcançando-se, assim, a dignidade das pessoas e a paz.

### Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. *Federalismo e relações inter-governamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Revista Dados de Ciências Sociais, 45 (3), 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988.

DOWBOR, Ladislav. *A reprodução Social – Proposta para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HAYES, Patrícia. *Mecanismos de consulta. Subsidiando a formulação de políticas públicas por meio de consultas. A Arte de perguntar, ouvir e concluir o processo*. Traduzido do “Informing public policy through consultation. The art of asking, and listening and following through. Consultation Mechanisms. Ottawa, June 2003.

HAYES, Patrícia. *Amostra de plano de consulta. Subsidiando a formulação de políticas públicas por meio de consultas. A Arte de perguntar, ouvir e concluir o processo*. Traduzido do “Informing public policy through consultation. The art of asking, and listening and following through. Sample Consultation Pan. Ottawa, June 2003.

KONDO, Seiichi et alii. *Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazenda acontecer*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

OFFE, Claus. *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*. In BRESSER PEREIRA, L;

WILHEM, J; e SOLA, L (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Rio de Janeiro: Revan/ENAP, 2001.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001. *Perspectivas para o controle social e transparência da administração pública*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da Transparência*. [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

TREVISAN, Antonio Marmo et alii. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

TAYLOR, Carl. *O teste ACIDD – uma estrutura para o planejamento das políticas e processos decisórios*. Traduzido do “The ACIDD test: a framework for policy planning and decision making”. Optimum, The Journal of Public Sector Management, Vol.27, nº 4.

WEBER, Max. *Ciência e Política – Duas Vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2001

I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Governabilidade e a questão institucional*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais, 1997.