



Escola de Administração Fazendária – ESAF
Direção de Educação

Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania

CONTROLE SOCIAL
DOS RECURSOS PÚBLICOS
NO DISTRITO FEDERAL

Reginaldo Pereira de Araújo Sobrinho

Brasília – DF

2010



Escola de Administração Fazendária – ESAF
Direção de Educação

Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania

CONTROLE SOCIAL
DOS RECURSOS PÚBLICOS
NO DISTRITO FEDERAL

Monografia de Pós-graduação apresentada à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania.

Reginaldo Pereira de Araújo Sobrinho

Orientador Prof. **Edson Ronaldo do Nascimento**

Brasília, fevereiro de 2010

Araújo Sobrinho, Reginaldo Pereira de.

Controle Social dos Recursos Públicos no Distrito Federal. Brasília: ESAF-DIREC, 2010. 50 p.

Orientador: Prof. Edson Ronaldo do Nascimento

Monografia de Especialização – Escola de Administração Fazendária – Diretoria de Educação – Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania

1. Controle Social 2. Participação Popular 3. Cidadania 4. Fiscalização

Dedico esta obra a todos os cidadãos brasileiros, em especial aos integrantes do Programa Nacional de Educação Fiscal e àqueles que dedicam parte do seu tempo, dos seus recursos e da sua vida ao bem comum.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me escolhido e capacitado a servir o próximo nos campos macroeconômico e político, tendo a educação como ferramenta especial na grande tarefa de informar e construir uma sociedade mais justa, livre e solidária.

Agradeço à minha esposa Jane Nascimento de Araújo pelo apoio, incentivo e compreensão ao tolerar a minha ausência do convívio familiar por tantas horas investidas em estudos e pesquisas.

Agradeço à Receita Federal do Brasil pelo investimento realizado em meu desenvolvimento profissional que, indubitavelmente, se converte no desenvolvimento de recursos humanos, não só para a RFB, mas para todo o país.

Agradeço aos meus pais pelo amor e cuidados a mim dedicados enquanto eu era um cidadão incapaz.

Agradeço à minha sogra Tereza por toda ajuda e apoio que dedica à nossa família e aos nossos trabalhos profissionais e de serviço à Igreja.

Agradeço a ajuda de todos aqueles que contribuíram para a construção do conhecimento contido neste Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania, desde a equipe que criou e coordenou o curso na ESAF, passando pelo corpo docente e discente, amigos, fornecedores de informação e entrevistados.

SUMÁRIO

Introdução	09
1 Referencial Teórico	13
1.1 A Relação Estado-Sociedade	13
1.2 O Controle da Gestão Pública	15
1.3 O Conceito de Controle Social e de Participação Popular	17
1.4 Garantias da Participação Popular no Brasil	20
1.4.1 A Participação Popular na Constituição Federal de 1988	20
1.4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal	23
1.4.3 O Estatuto das Cidades	25
1.4.4 A Lei da Transparência das Contas Públicas	26
1.5 Os Brasileiros e a Participação Popular na Gestão Pública	28
1.6 Considerações Finais	35
2 Metodologia	37
2.1 Tipo de Pesquisa	37
2.2 Local da Pesquisa	38
2.3 Sujeitos da Pesquisa	39
2.4 Instrumentos da Pesquisa	39
2.5 Coleta de Dados	40
2.6 Análise e Interpretação dos Dados	40
3 Apresentação e Discussão dos Resultados	41
3.1 Formas de participação da população do DF na aplicação dos recursos públicos	41
3.2 Fatores que dificultam ou impedem a população do DF de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos	43
4 Conclusão	49
Referências	51
Apêndice 1	54

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Questionário dirigido aos cidadãos	Pág. 46
-------------------------------------------------------	---------

RESUMO

Entenda-se por controle social, objeto deste estudo, a atitude dos cidadãos de exercer algum controle sobre as ações da Administração Pública, seja de forma individual ou por meio de organizações não governamentais, especialmente com relação ao controle da aplicação dos recursos públicos. Quando voltada para a busca do bem comum, a atitude participativa do cidadão está em estrita harmonia com a missão do Estado, sendo, portanto, um forte elo que harmoniza a relação Estado–Sociedade, como também um sinal de maturidade da pessoa enquanto indivíduo que pertence a uma comunidade. Ocorre que no Brasil os sinais de que a população não exerce plenamente a cidadania são gritantes. A própria existência de um Programa Nacional de Educação Fiscal é um desses sinais, assim como inúmeras outras iniciativas do governo e da sociedade civil organizada que buscam mobilizar a população para uma maior participação nas questões públicas. A crescente inclusão do tema controle social na pauta dos órgãos públicos e até de movimentos sociais empresariais revela um esforço conjunto para despertar o espírito participativo e a esperança por dias melhores, sem corrupção e sem injustiça. Mas qual será então a causa dessa perceptível apatia da população brasileira em relação à gestão pública? O presente estudo teve por objetivo identificar as formas e as dificuldades da participação da população do Distrito Federal no controle da aplicação dos recursos públicos. Foram entrevistados 82 moradores de 19 cidades do Distrito Federal, bem como servidores públicos de órgãos responsáveis por encaminhar demandas da sociedade vinculadas ao controle social. Os resultados confirmaram a atitude omissa da maior parte dos entrevistados e apontaram o fator “falta de tempo” como o maior dificultador da ação fiscalizadora daqueles que procuram participar do controle da aplicação dos recursos públicos. O despertar da cidadania para os alheios requer uma grande obra informativa de conscientização. O exercício pleno da cidadania para os conscientes requer uma grande obra informativa de mobilização.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Social, Participação Popular, Cidadania, Fiscalização.

ABSTRACT

It is understood by social control, object of this study, the attitudes of citizens to exercise some control over the actions of public administration, either individually or through non-governmental organizations, especially with respect to control the use of public resources. When facing the common good, the attitude of the participatory citizen is in strict harmony with the mission of the State and therefore, a strong link to approximate the relationship between State and Society, as well as a sign of maturity of the person as an individual who belongs to a community. Happens that in Brazil the signs that the population does not exercise full citizenship are stark. The very existence of a National Environmental Education Committee is one of those signs, as well as numerous other government initiatives and civil society organizations that seek to mobilize the population for greater participation in public affairs. The increasing inclusion of social control issue on the agenda of public agencies, social movements and private corporations reveals a concerted effort to awaken the spirit of partnership and hope for better days, without corruption and without injustice. But what then is the cause of this apparent apathy of the Brazilian population in relation to public administration? This study aimed to identify ways and difficulties of participation of the Federal District to control the use of public resources. We interviewed 82 residents of 19 cities in the Federal District as well as public officials of agencies responsible for delivering demands of the society related to social control. The results confirmed the negligent attitude of most respondents and pointed to the factor "lack of time" as the greatest impediment to the enforcement action of those who seek to participate in the control of the use of public resources. The awakening of citizenship for others requires a great work of awareness information. The full exercise of citizenship for the conscious requires a great informational piece of mobilization.

KEY WORDS

Social Control, Popular Participation, Citizenship, Authority.

INTRODUÇÃO

Entenda-se por controle social, objeto deste estudo, a atitude dos cidadãos de exercer algum controle sobre as ações da Administração Pública, seja de forma individual ou por meio de organizações não governamentais, especialmente com relação ao controle da aplicação dos recursos públicos.

O século XXI apresenta uma característica marcante: a velocidade das mudanças que ocorrem em todas as áreas do conhecimento humano devido à enorme produção e disseminação de informações. Vive-se uma revolução tecnológica e de comunicação social, que impulsiona a globalização das relações humanas: a sociedade da informação.

Nesse contexto, as relações entre o Estado e a sociedade são aperfeiçoadas. As sociedades contemporâneas exigem cada vez mais transparência nas ações do governo, o exercício do cargo público com ética e a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz, em conformidade com as necessidades da população (BRASIL, 2002). O regime democrático é confirmado e se expande por todo o planeta, justamente por ser o caminho mais sublime da participação, da justiça e da solidariedade.

A cidadania, no entanto, é também uma prática; por isso, sociólogos, antropólogos e educadores salientam a importância crescente dos movimentos sociais para construção da cidadania pela afirmação dos direitos sociais. Estado e sociedade devem formar uma democracia, um todo indivisível (BRASIL, 2002).

Infelizmente existem agentes públicos e governantes desonestos, motivo pelo qual os desvios ultrapassam os níveis das tendências naturais do ser humano e podem causar danos de grandes proporções. Assim, os controles se tornam muito importantes, não só para a manutenção de uma conduta saudável das pessoas, como também para manter a missão do Estado em seu eixo, como bem coloca o Papa Pio XI:

As finanças públicas se orientam para o bem comum quando se atêm a alguns princípios fundamentais: o pagamento dos impostos como especificação do dever de solidariedade; racionalidade e equidade na imposição dos tributos; rigor e integridade na administração e na destinação dos recursos públicos (PIO XI, 1937 apud COMPÊNDIO, 2005, p. 204).

Então o Estado institui controles sobre as ações dos seus próprios agentes, em benefício da sociedade. Este é entendido como controle institucional. O controle institucional

contudo se revela insuficiente para cuidar de uma organização governamental da envergadura que tem a brasileira, como assim declara a Controladoria-Geral da União – CGU, um dos mais importantes órgãos de controle institucional do Brasil:

Além do controle exercido pelas instituições, tão ou mais importante é o controle social exercido pelo cidadão; este será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas (CGU, 2005, p. 18).

No Brasil, segundo a Controladoria-Geral da União, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos três níveis federativos, ainda tendo que se considerar o grande número de municípios (CGU 2008). Por isso a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade

Quanto ao aspecto da garantia da busca do bem comum e da participação da sociedade na gestão pública, os brasileiros encontram na legislação vigente largas condições de exercer o controle social e alcançar plena cidadania. Entretanto, estudos como os de Frischeisen (2000), Grzyboyski e Hahn (2004) e Iglesias (2007), têm apontado baixíssimos índices de participação da sociedade brasileira nas questões públicas.

Nesse contexto, foi criado o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, uma sublime iniciativa educacional e uma grande esperança de transformação social no Brasil. Instituído em 1996 por meio de um Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal, é um Programa de Estado, de caráter permanente, desvinculado de campanhas de arrecadação ou de promoção de determinada gestão governamental. “Fundamenta-se na conscientização do cidadão sobre a importância do espírito participativo, dotando-o de conhecimentos que o torne capaz de compreender o mundo e intervir na modificação da realidade em que vivemos, de modo a edificar uma sociedade mais livre, justa e solidária (BRASIL, 2002)”.

Acreditando na educação como meio de transformação social, o Programa dissemina a função sócio-econômica dos tributos e do próprio Estado; incentiva o controle social e a transparência da aplicação dos recursos públicos. O presente trabalho é “fruto” do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF.

A busca do bem comum acaba por tornar-se um forte elo que harmoniza a relação Estado–Sociedade, uma vez que empenha o trabalho conjunto dos cidadãos e das instituições governamentais. Considerando as limitações de cada indivíduo e de cada instituição, muito oportuna a palavra do Papa João XIII sobre o esforço em busca do bem comum:

O bem comum empenha todos os membros da sociedade: ninguém está escusado de colaborar, de acordo com as próprias possibilidades, na sua busca e no seu desenvolvimento. O bem comum exige ser servida plenamente, não segundo visão redutiva subordinada às vantagens de parte que se podem tirar, mas com base em uma lógica que tende à mais ampla responsabilização. O bem comum correspondente às mais elevadas inclinações do homem, mas é um bem árduo de alcançar, porque exige a capacidade e a busca constante do bem de outrem como se fosse próprio (JOÃO XXIII, 1961 apud COMPÊNDIO, 2005, p. 102).

Por esse olhar, a participação constitui-se então num dever. Muito antes de ser entendida como uma opção do indivíduo, ela deve ser assimilada, desde os primeiros anos de vida, como uma obrigação; uma necessidade individual e coletiva. Entendemos que a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária depende da efetiva participação dos cidadãos, por meio do controle social dos recursos públicos, e esta é uma forte razão para se pesquisar sobre o tema.

Contudo, fatos e estudos revelam que no Brasil a população não tem exercido plenamente a cidadania. A existência de um Programa Nacional de Educação Fiscal é um desses sinais, assim como inúmeras outras iniciativas do governo e da sociedade civil organizada que buscam mobilizar a população para uma maior participação nas questões públicas.

O controle social é uma necessidade inscrita na Constituição da República Federativa do Brasil, possui Secretaria específica na Presidência da República e sua promoção é incentivada por inúmeros órgãos públicos nos três níveis de governo, como por exemplo: Ministérios da Fazenda, Educação, Desenvolvimento Social, Planejamento e Saúde; Ministérios Públicos, Tribunais de Conta; Secretarias Estaduais e Municipais de Fazenda e Educação; Câmaras Legislativas.

O tema controle social tem avançado na pauta dos órgãos públicos e na iniciativa privada, revelando um esforço conjunto para despertar o espírito participativo e alcançar um ambiente sem corrupção e sem injustiça. Na tentativa de esclarecer a causa dessa perceptível

apatia da população brasileira em relação à gestão pública, diversos autores levantam hipóteses como esta apontada pelo PNEF:

A pequena participação do município no total da arrecadação, assim como o expressivo peso dos tributos indiretos na composição da receita, podem levar ao distanciamento da realidade tributária. O indivíduo, não percebendo seu papel de contribuinte, vendo a ação governamental como assistencial e não como contrapartida do exercício da cidadania, não assume atitude fiscalizadora em relação aos agentes governamentais (BRASIL, 2002).

Alguns autores como Freitas (1999) e Lopes (2008), atribuem ao legado étnico brasileiro a causa da formação de uma população que apresenta dificuldade de empoderamento perante o governo. Sociólogos e psicólogos também tentam explicar o fenômeno, mas são poucos os estudos que buscam sair das conjecturas e oferecer consistência metodológica e científica sobre o tema.

Diante da importância da participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e considerando os objetivos da Educação Fiscal, cujos esforços e criatividade pretende dotar a sociedade brasileira das competências e habilidades necessárias a essa participação, urge que se conheçam as formas e o grau de envolvimento do cidadão brasileiro na vida social, bem como revelar possíveis dificuldades que os têm impedido ou dificultado de exercer o controle social dos recursos públicos.

Para subsidiar os próximos estudos sobre o assunto e contribuir para o aprimoramento das ações de promoção da cidadania participativa no Brasil, o presente estudo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: **Quais são as formas e as dificuldades de participação da população do Distrito Federal no controle da aplicação dos recursos públicos?**

O objetivo geral do presente estudo é investigar como a população do Distrito Federal tem participado do controle da aplicação dos recursos públicos, sejam eles federais ou distritais. Para isso procurou-se identificar as formas de participação no controle da aplicação dos recursos públicos por parte da população do Distrito Federal e identificar as causas que dificultam ou impedem aquela população de exercer tal papel social.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 A RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

A origem do Estado pode ser explicada pela vertente de Aristóteles, Hegel e Marx, que o compreendem como consequência de um processo histórico com os grupos ou classes com maior poder, que institucionalizaram esse poder, estabeleceram a ordem na sociedade e garantiram para si o excedente econômico. Nessa ótica, a cidadania só surge historicamente à medida que os indivíduos vão se investindo de direitos e obrigações (BRASIL, 2002).

Pela vertente de Rousseau a Kant, o Estado resulta de contrato social entre os cidadãos, que pressupõe um cidadão já detentor de direitos naturais ou valores morais básicos que ele cede parcialmente ao Estado para garantir a ordem social. Nos dois casos, Estado e cidadania são termos intrinsecamente interdependentes. Assim, Estado e cidadania são duas instituições básicas da sociedade que estabelecem a ordem, garantem a liberdade para seus membros e manifestam sua aspiração de justiça (BRASIL, 2002).

Não há dúvida de que o bem comum é a razão de existir do Estado, sendo essa a missão também dos indivíduos. Segundo João XXIII (1961 apud COMPÊNDIO, 2005), o bem comum empenha todos os membros da sociedade: ninguém está escusado de colaborar, de acordo com as próprias possibilidades, na sua busca e no seu desenvolvimento.

A finalidade principal do Estado brasileiro, nas suas diferentes esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é promover o bem comum, proporcionando os meios necessários para que os cidadãos possam realizar suas aspirações e ter uma vida digna (BRASIL, 2005). Para o alcance da satisfação dos diversos direitos que o cidadão brasileiro possui inscritos na Constituição Federal, o governo necessita arrecadar recursos financeiros da população, da forma mais justa possível, como bem coloca a CGU:

Nenhum povo almeja sustentar-se com recursos de terceiros, por meio de empréstimos, mas com recursos próprios. (...) Então, para que o Estado funcione é necessário que arrecade receitas. Essas receitas, na medida em que possibilitem a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas (CGU, 2008).

O exercício do poder de tributar deferido a cada ente estatal que compõe o Estado Brasileiro é realizado de acordo com o previsto no art. 6º do Código Tributário Nacional (ALMEIDA, 2008).

Segundo Ramos (1991), a antiguidade não conheceu sistemas políticos democráticos e que, somente com o advento da moral cristã, vieram à tona os valores fundantes da Democracia. “A Democracia identifica-se como sistema político que realiza o “governo do povo, pelo povo e para o povo” na feliz expressão cunhada por Lincoln, completando formulação inicial de Aristóteles (RAMOS, 1991, p.17)”.

Evidencia-se portanto a dignidade da pessoa humana e a garantia de manutenção de seus direitos pelo Estado e pelos concidadãos. Trindade (2008) analisando a evolução histórica dos direitos humanos, comenta que o cristianismo e, em particular, a Doutrina Social da Igreja Católica, desenvolveu um papel importante na história conceitual e social dos direitos humanos ao elaborar uma síntese entre a filosofia grega e a mensagem bíblica, valorizando a dignidade da pessoa humana e considerando como naturais alguns direitos e deveres fundamentais que Deus imprimiu “no coração” de todos os homens.

Segundo Putnam (1996), Maquiavel e vários contemporâneos do século XVI concluíram que o êxito ou o fracasso das instituições dependia do caráter dos cidadãos, ou seja, de sua **virtude cívica**. Essa escola de humanistas cívicos foi posteriormente superada pelos liberais, como Hobbes, Locke e seus sucessores, que ressaltavam o **individualismo** e os direitos individuais. “Em vez de pressupor cidadãos virtuosos e imbuídos de espírito público, a Constituição norte-americana, dizia-se, com seus “freios e contrapesos”, fora concebida por Madison e seus colegas liberais precisamente para tornar a democracia segura para os **não-virtuosos** (PUTNAM, 1996, p.101)”.

Putnam observa, porém, que uma onda revisionista varreu a filosofia política anglo-americana, citando Don Herzog que disse: “A mais drástica revisão [da história do pensamento político] dos últimos 25 anos é a descoberta e a celebração do **humanismo cívico**” (HERZOG, 1986 apud PUTNAM, 1996, p. 101). Ele percebe que esse amplo debate entre republicanos e liberais transcorreu ao longo da história quase inteiramente sem alusão à pesquisa empírica sistemática, mas contém a semente de uma teoria da efetiva governança democrática: “À medida que aumenta significativamente o número de cidadãos **não-virtuosos**, diminui progressivamente a capacidade das sociedades liberais para funcionar bem” (GASLTON, 1988 apud PUTNAM, 1996, p. 101).

Nas palavras de Aquino (2008), o cenário mundial com a globalização, a emergência da economia do conhecimento e as profundas mudanças na vida cotidiana das pessoas fez

com que uma “Terceira Via” sócio-econômica surgisse, cujos adeptos entendem que já não cabe discutir se a globalização existe ou não, mas sim quais suas conseqüências, assim como a tecnologia da informação, com o exponencial crescimento das inovações tecnológicas ocorridas nos últimos trinta anos, trouxe uma significativa transformação nas relações de trabalho e, podemos também dizer, nas relações entre o Estado e os cidadãos.

Dessa revolução da informação também emergiu o conceito de consumo sustentável. Segundo Aquino (2008), derivado deste comportamento dos consumidores, ocorreu o reflexo no comportamento dos agentes econômicos da produção e da circulação, florescendo o conceito de Comércio Solidário ou Comércio Justo, que até então ocupava um patamar marginal no volume de comércio mundial. Como toda revolução provoca efeitos surpreendentes, a responsabilidade social alcança o mundo empresarial, agora como meio de aumentar o lucro ao promover o bem comum.

1.2 – O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Na Administração Pública, o ato de controlar pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (CGU, 2008). Em seu manual de gestão editado em 2005, a CGU muito bem justificou a existência do controle:

O controle é uma das funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, (...). Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária em virtude do dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido. Este dever-poder de vigilância, orientação e correção exercidos sobre um poder, órgão ou autoridade tem como objetivo principal a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade da atividade pública, assegurando assim o atendimento dos interesses coletivos (CGU, 2005).

A ação do Estado deve estar sob observação e julgamento, à luz da moral e dos princípios da administração, para não incorrer no desvio do bem comum. Neste sentido, um Estado democrático institui controles sobre si próprio, bem como convoca os cidadãos para exercerem o mesmo cuidado com a manutenção da lisura e do respeito a princípios morais e administrativos, por meio da fiscalização. Nessa área, alguns filósofos em muito contribuem para o pensar e o agir das nações, como se pode verificar nas palavras de São Tomás de Aquino:

A autoridade só é exercida legitimamente na medida em que procurar o bem comum do respectivo grupo e em que, para o atingir, empregar meios moralmente lícitos. No caso de os dirigentes promulgarem leis injustas ou tomarem medidas contrárias à ordem moral, tais disposições não podem obrigar as consciências. Neste caso, a própria autoridade deixa de existir e degenera em abuso do poder (AQUINO, 1270 apud PAULO II, 1992, p. 441).

A Administração pública respeita alguns princípios juridicamente estabelecidos. Um deles é o princípio da moralidade. Segundo Almeida (2008), a moralidade administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio. “Para atuar em respeito à moral administrativa, não basta ao agente cumprir a lei na fria letra de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético (ALMEIDA, 2008)”.

“A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu normas gerais para a realização do controle pelos poderes e pelos órgãos específicos criados para atender a esta função administrativa (CGU, 2005, p.16)”. Conforme o Art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União – CGU, órgão da Presidência da República criado em abril de 2001, exerce o papel de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dentre suas principais atribuições, ressaltamos o de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CGU, 2005).

A CGU não só controla, mas também educa. Edita cartilhas e manuais de orientação aos agentes públicos e aos cidadãos, disseminando informações sobre a obtenção, aplicação e controle dos recursos públicos federais destinados aos municípios brasileiros.

Também exercem função de controle institucional o Tribunal de contas da União – TCU os Tribunais de Contas dos Estados e de alguns Municípios; o Ministério Público e diversos outros órgãos de controle interno, como secretarias e corregedorias, em todos os

poderes e em todos os níveis. Porém, como os recursos do Estado são limitados até para a garantia dos direitos humanos fundamentais, poucos recursos são alocados para financiar controles que inibam por completo a corrupção e a ilegalidade. Assim é ressaltada a necessidade de que o povo também exerça algum tipo de controle da gestão pública, a fim de auxiliar o Estado, cuja missão é a busca do bem comum, a ordem e o progresso.

Segundo Almeida (2008), os diversos agentes públicos, no exercício das atividades administrativas, possuem prerrogativas conhecidas como poderes administrativos: poder de polícia, poder regulamentar etc. Embora se busque cercar os atos administrativos de amparo legal, existe um poder do administrador público (útil e importante, mas também perigoso), denominado “poder discricionário”, entendido por Almeida (2008) como o poder conferido à Administração para a prática de atos nos quais existe uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência da prática do ato discricionário. Nesse aspecto a sociedade tem papel fundamental no controle dos atos administrativos a fim de evitar o uso indevido da discricionariedade e conseqüente dano ao patrimônio público, uma vez que o controle institucional, em geral, atua após a ocorrência dos danos.

1.3 O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Segundo Boudon e Bourricaud (1993), a noção de controle social nos vem da sociologia americana dos anos 20, quando foi mencionado nos estudos concernentes ao desvio de conduta e à criminalidade, bem como a respeito da aprendizagem de imigrantes e integrantes de minorias étnicas. Mais tarde, a noção de controle enriqueceu-se com a análise do fenômeno da interdependência observado em diversas áreas do conhecimento humano como a biologia, a lingüística e a economia. Nessa nova acepção, o controle é a interdependência dos elementos e do sistema.

O controle social é o conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. (BOUDON e BOURRICAUD, 1993)

A partir desse conceito moderno, podemos empregar o termo controle social a diversas dimensões do relacionamento humano na vida em sociedade, não só para continuar dissertando no campo da criminologia, como o fazem Elbert (2000) e Mansano (2009), mas

também para dissertar sobre os mais recentes avanços da relação Estado-Sociedade construídos a partir da democracia, campo este em que o termo controle social tem sido mais empregado e se afirmado como sinônimo de participação popular na gestão dos recursos públicos. Note-se inclusive que no próprio conceito de democracia o controle social está presente, conforme Ferreira (2004):

2. Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, *i. e.*, dos poderes de decisão e de execução (FERREIRA, 2004).

A República Federativa do Brasil assim define o termo em pauta:

Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina “controle social” (CGU, 2008, pág. 16).

Quanto ao conceito de “participação popular”, Perez (2004) a define como ação dos administrados, diretamente ou por meio de representantes, de tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades da Administração Pública. Debbasch (1980, apud Martins Júnior, 2004) coloca que a participação popular na Administração Pública é expressão da insuficiência da lei para legitimação da progressiva intervenção estatal no domínio social e econômico. Moreira Neto (1992) por sua vez adverte sobre o risco de uma participação popular sem conscientização do seu real papel:

Sem dúvida, para que efetivamente haja participação democrática é preciso que exista uma conscientização de sua importância pela coletividade, sob pena de que a adoção temporária de sofisticados instrumentos de participação, altamente demandante de cultura política, poderá causar mais mal do que bem. Despreparado, o povo, para manejar soberanamente esses instrumentos, ou acabará presa fácil das militâncias organizadas ou arcará com os pesados custos da ineficiência legitimada. (MOREIRA NETO, 1992 apud SCHIER, 2002)

Segundo Souza (2004), a Democracia Participativa ganhou um grande impulso com a realização, em Porto Alegre, do Fórum Social Mundial, que reuniu 15.000 participantes em 2001, 50.000 em 2002 e 100.000 em 2003. Aquino (2008) esclarece que este Fórum é um espaço de debate, formulação de propostas e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo do capital e por qualquer forma de imperialismo. Assim vai se expandindo uma

cultura nova para os brasileiros à medida que os frutos da participação, já tutelada pelo Estado, vai suscitando no cidadão o empoderamento necessário para que acredite na participação e conheça toda a abrangência da cidadania fiscal, como bem coloca a CGU:

Para garantir que os recursos públicos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. (...) Ou seja: é preciso que, além de participar da gestão e acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o CONTROLE dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado (CGU, 2007).

Embora sejam grandes as vantagens e a importância da participação popular na gestão da coisa pública, alguns autores salientam os males que ela pode causar. Segundo Perez (2004), as diversas críticas que os institutos de participação popular recebem de alguns teóricos, possuem as seguintes matrizes:

- A inconveniência política (que segundo Wiener (1989) não passam de slogans eleitorais dos rivais);
- A paralisação administrativa (que segundo Sartori (1994) o excesso de Conselhos obstruem a rapidez necessária das decisões administrativas); e
- A imprecisão conceitual (que segundo Moron (1980) o conceito de participação é equivocado e esvaziado ideologicamente).

Contestando os críticos, Perez (2004) reafirma que a participação popular na Administração Pública tem como propósito a plena realização da democracia, em sua acepção contemporânea e dessa forma, em nada lhe é inconveniente. Quanto à pretensa letargia provocada pelos procedimentos participativos, a autora salienta que muito ao contrário, os institutos de participação visam tornar mais eficientes os serviços públicos. E quanto à imprecisão conceitual, ela entende que não pode ser levada a ponto de invalidar o importante papel que a participação popular tem desempenhado nos mais diversos ordenamentos constitucionais e administrativos (PEREZ, 2004, p.211):

A evolução da Democracia, sua consagração pelo direito constitucional e, de certo modo, as dificuldades enfrentadas pelo modelo liberal-representativo produziram um terreno bastante fértil à proliferação da chamada democracia participativa. Esta, embora não simbolizasse o abandono dos institutos jurídicos da democracia representativa, importou na adoção de outros institutos jurídicos voltados a tornar possível o exercício ativo da cidadania, impondo a abertura da Administração Pública à participação dos cidadãos (PEREZ, 2004, p. 203)

Enquanto a concepção hegemônica apresenta uma visão cética acerca da participação popular em contextos democráticos, a concepção não hegemônica fundamenta-se na teoria da democracia participativa, modelo que valoriza a ampliação do espaço decisório, pois considera essencial a integração do cidadão nesse processo (SPINELLI, 2008).

Um grande exemplo e confirmação do valor da participação popular na gestão da coisa pública está na história do Movimento de Saúde, estudado por Doimo (1995). Um movimento reivindicatório de ação direta do povo sobre um problema social, que nasceu em meados da década de 70 e conseguiu consubstanciar no Art. 198 da Constituição Federal de 1988 metas por ele propostas a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde de 1986, como a participação da comunidade na gestão e controle do sistema de saúde, através de conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal (DOIMO, 1995)

Analisando a relação Estado-sociedade e as características de uma comunidade cívica, Putnam (1996) destaca a confiança mútua como virtude importante, confirmada por Gianfranco Poggio acerca da teoria da governança democrática de Tocqueville: “A confiança mútua é talvez o preceito moral que mais necessita ser difundido entre as pessoas, caso se pretenda manter a sociedade republicana” (POGGY, 1972 apud PUTNAM, 1996, p. 103.). O autor acrescenta que análise feita por Albert Hirschman em 1984, sobre iniciativas comunitárias na América Latina, ressalta a importância social da cooperação local e da mobilização política, mesmo quando não se logram resultados práticos imediatos, justamente por contribuírem indiretamente para combater o isolamento e a desconfiança mútua.

1.4 GARANTIAS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

1.4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Logo em seu primeiro artigo, a Constituição Brasileira estabelece que viveremos numa democracia participativa, isto é, o povo brasileiro decidiu participar da gestão pública e as autoridades políticas afirmaram este direito.

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A participação popular possui amparo em diversos outros pontos da Carta Magna brasileira, tornando-a um exemplo internacional de incentivo ao exercício pleno da cidadania em clima de liberdade, justiça e paz.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...) Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo e iniciativa popular. (BRASIL, 1988)

Desta forma, como no desenrolar de um papiro, vamos encontrando na Constituição garantias de participação da sociedade que surpreendem as consciências totalitárias e seriam inconcebíveis, não só na época dos faraós, mas em quase todas as nações do mundo há três séculos atrás. Sem esgotar os exemplos de garantias da participação, a Constituição Brasileira estabelece que:

- leis municipais podem ser promulgadas por iniciativa popular de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros (BRASIL, 1988, Art. 29);
- existirão garantias da participação do usuário na administração pública direta e indireta, assegurando o direito de apresentar reclamações e representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (BRASIL, 1988, Art. 37);
- o Congresso Nacional deve constituir sua mesa com representação proporcional dos partidos e realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (BRASIL, 1988, Art. 58);
- a iniciativa das leis federais complementares e ordinárias cabe também a qualquer cidadão (BRASIL, 1988, Art. 61);
- qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988, Art. 74)
- os estatutos das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias devem prever formas de sua fiscalização pelo Estado e pela sociedade (BRASIL, 1988, Art. 173);

- a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (BRASIL, 1988, Art. 187);
- a seguridade social deve ser organizada com base no caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988, Art. 194);
- as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com a participação da comunidade (BRASIL, 1988, Art. 198);
- as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e organizadas com participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, Art. 204);
- a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988, Art. 230).

Segundo Frischeisen (2000), a constitucionalização dos direitos sociais passa a demandar uma ação positiva do Estado, de promoção de condições, para que tais direitos possam efetivamente ser exercidos, gerando condições de igualdade. (...) sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer. Nesse contexto, Gonçalves (2007) fornece grande contribuição aos cidadãos brasileiros quanto ao exercício de seus direitos com o apoio do poder judiciário:

Neste ponto, devemos investigar quais os instrumentos que podem ser colocados à disposição do operador do direito para que, de maneira eficaz, possa atuar no campo dos debates e formulação das políticas públicas, gerando instrumentos capazes de ensejar, na hipótese de descumprimento, a busca da tutela jurisdicional dos direitos sociais. (GONÇALVES, 2007, p. 6900)

“Assim, a Constituição de 1988, também chamada “Constituição Cidadã”, por ser o texto mais democrático que o país já possuiu, consagrou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas (CGU, 2008, pág. 18)”. Para Schier (2002), o direito de reclamação está expressamente amparado no Art. 37 da Constituição Federal, como uma espécie de “direito de participação” do cidadão no controle dos serviços públicos prestados pelo Estado. Perez (2004) conclui que a Constituição Federal trata da participação popular como um verdadeiro princípio jurídico que, embora implícito, é

desvendado a partir de diversas normas constitucionais e derivado ou conectado a outros princípios. Lopes (2008) anima com sua visão de esperança e luta:

A Constituição de 1988 foi um divisor de águas em nossa história da cidadania, pois ela inaugura o conceito de cidadania ativa, dando partida no processo de combate ao clientelismo, o patrimonialismo e a impunidade, que, infelizmente, continuam ameaçando as nossas instituições e valores republicanos. (LOPES, 2008)

E “muita água já rolou” e também surgiu após a Constituição. Inúmeros atos infraconstitucionais vão abrindo espaço e legitimando cada vez mais a participação popular e o controle social no Brasil.

1.4.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No ano 2000 foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil (Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000), mais um marco na evolução histórica da cidadania brasileira, estabelecendo a obrigatoriedade da transparência e da responsabilidade dos governantes na gestão fiscal, bem como reforçando a necessidade da participação popular no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, além da adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, com normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios. Nascimento (2009) bem conceitua o núcleo da nova Lei:

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo. (...) Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como a ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. (NASCIMENTO, 2009)

Segundo Nascimento (2008), em linhas gerais, as novas regras estabelecidas para as Finanças Públicas objetivam o equilíbrio financeiro das contas governamentais, mas não denotam uma preocupação maior com a qualidade dos gastos públicos ou com os resultados dos programas de governo.

Sob o acompanhamento do Governo Federal, Estados e Municípios passaram a realizar ações visando a redução dos gastos com a folha de pagamentos, o controle do nível de endividamento e o aumento na arrecadação tributária. Essas medidas de política fiscal, estabelecidas pela LRF na forma de metas e compromissos a serem cumpridos pelas três esferas de governo, trouxeram mudanças importantes para o federalismo fiscal brasileiro (NASCIMENTO, 2008)

O autor afirma que os benefícios da LRF são evidentes, mas não denotam uma preocupação maior com a qualidade dos gastos públicos ou com os resultados dos programas de governo. Ele considera que “não devem ser desconsideradas as questões qualitativas que envolvem a gestão dos recursos públicos, além da própria responsabilidade social do Estado junto à comunidade, situações que alimentam as críticas à LRF (NASCIMENTO, 2008)”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aumentou o otimismo da população ao perceber que a discricionariedade dos governantes passou a ter novos limites, diminuindo bastante o risco de colapso econômico e financeiro das unidades da federação e aumentando a qualidade, a eficiência e a eficácia da gestão fiscal, algo que já era anunciado por Rua (2000) antes mesmo dos benefícios que atualmente são evidenciados com aplicação da LRF:

A conscientização do papel da administração pública ganhou maior relevância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que requer a participação da comunidade nas decisões do orçamento anual. A legislação abriu espaços para o contribuinte cobrar a aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado e conhecer o plano de governo. Para tanto, o cidadão deve estar consciente de suas necessidades sociais, seus direitos e deveres, o que pressupõe a ampliação da compreensão do conceito de administração pública (RUA, 2000 apud GRZYBOYSKI; HAHN, 2004, p. 845).

Esta fala de Rua evidencia o papel da educação no processo de construção da democracia participativa, regime já inscrito em nossa Constituição, mas que não se afirmou ainda como cultura popular, como se poderá constatar no capítulo 1.5.

Segundo Nunes (2009), embora a LRF não deva ser considerada o primeiro nem o último passo desse processo de evolução institucional, já é possível constatar alguns sinais da mudança de cultura depois da LRF:

O Brasil obteve grande reconhecimento internacional, sendo considerado referência para vários países que elaboraram leis inspiradas na LRF brasileira. (...) Os indicadores de resultado primário e nominal, dívida consolidada líquida/RCL, despesas com pessoal/RCL e restos a pagar de Estados e Municípios indicam um crescente enquadramento no limites da LRF (NUNES, 2009).

São inúmeros os avanços que a LRF trouxe à gestão da coisa pública no Brasil, principalmente na preservação do patrimônio público e na contenção do endividamento. Nunes (2009) salienta ainda que a principal medida de sucesso da LRF foi viabilizar o respeito às regras e limites, pois de nada adiantaria ter muitos Prefeitos presos e muitas Prefeituras quebradas. Melhor impedir danos permanentes às finanças públicas dos entes. E acrescenta:

Esse combate, no entanto, deve contar com o apoio da sociedade, pela via da participação e do controle social. Por essa razão, entre os mecanismos de recondução e as restrições e sanções, há sempre uma série de relatórios e demonstrativos que precisam ser apresentados para subsidiar o controle, tanto o oficial (...) como o social (NUNES, 2009).

A LRF é portanto uma “pérola” do ordenamento jurídico brasileiro na busca do bem comum e ainda contraria muitas consciências totalitárias e/ou patrimonialistas. Em nove anos, a LRF sofreu várias tentativas de alteração no Congresso Nacional e várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, tendo sido suspensos apenas 5, de menor importância, dos 31 dispositivos questionados (NUNES, 2009).

1.4.3 O ESTATUTO DAS CIDADES

Em 2001, a Lei Federal nº. 10.257, também conhecida por Estatuto das Cidades, reafirmou o direito e o dever da sociedade de participar das políticas públicas e da elaboração do orçamento público, conforme se pode comprovar nos fragmentos abaixo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001)

São verdadeiros convites da comunidade política dirigidos à comunidade em geral, para o desenvolvimento nacional em regime participativo, em que o povo tem voz nos momentos em que as políticas públicas serão definidas e assim alcancem a eficácia esperada por todos.

1.4.4 A LEI DA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS

Um instrumento fundamental para viabilizar a participação popular no controle dos atos governamentais é a transparência destes. Segundo Martins Júnior (2004), a participação é decorrente da transparência que, por seu turno, deriva da democracia. O autor ainda salienta que a motivação dos atos da Administração é meio imprescindível para os fins da transparência, para efetividade da participação popular. Adriana da Costa também reforça a importância da democracia participativa ressaltando seu vínculo com a dignidade da pessoa humana:

O Estado Social Democrático de Direito, para sua efetivação como um Estado direcionado ao respeito da dignidade da pessoa humana em todas as suas dimensões, demanda um aperfeiçoamento da democracia, sendo necessária a criação de mecanismos que permitam ao cidadão participar diretamente da gestão da coisa pública. (SCHIER, 2002)

Em 2009, a Lei Complementar 131, também conhecida por Lei da Transparência das Contas Públicas, veio acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros. Foi mais um grande avanço da democracia participativa no Brasil, haja vista o grau de importância que a transparência tem na relação Estado-Sociedade.

Essa nova Lei Complementar define que a transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; a 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; e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Define ainda que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a receitas e despesas lançadas.

A legislação supracitada é parte de um rol de dispositivos legais que o ordenamento jurídico brasileiro reúne atualmente, para viabilizar o Controle Social e constitui aqui uma prova de peso da abertura do Estado à participação popular. Contudo, há que se questionar até

que ponto há condições efetivas de participação da coletividade na esfera do poder público, conforme salientou Schier (2002).

A quantidade de garantias à participação popular na gestão dos recursos públicos no ordenamento jurídico brasileiro remete a um positivismo que, por outro lado, é abalado quando se reflete sobre o tempo que se levou para a construção dessa teoria e, bem mais ainda, ao refletir sobre o tempo que se vai levar para que se passe da teoria à prática. O Brasil se tornou nação independente em 1822 e só em 1988 promulgou uma Constituição que estabelece um regime realmente democrático e participativo. A Constituição foi promulgada em 1988 e só em 2000 foi regulamentada a gestão fiscal pública com a LRF, baseada em princípios óbvios desde a antiguidade, como não gastar além do que se tem.

A LRF foi promulgada em 2000 e ainda não foi promulgada lei que regulamente o Conselho de Gestão Fiscal nela previsto, importante instrumento de controle social. Lopes (2008) adverte que não se implementa uma cultura de cidadania ativa da noite para o dia. A idéia de coexistência entre uma democracia representativa e uma democracia participativa não pode se restringir a declarações formais de intenção jurídica ou política.

Muitos especialistas têm denunciado essa morosidade de regulamentação dos instrumentos de participação social na gestão pública, especialmente sobre a criação dos Conselhos de Gestão Fiscal previsto na LRF e cujo projeto tramita há anos no Congresso Nacional. A morosidade na implantação de instrumentos legais que garantam a cidadania é um indício da resistência existente na comunidade política quanto à entrega do poder a quem de direito: o povo. Se ainda existem lacunas, é também um indício de que o povo ainda não “acordou” para o exercício pleno do poder que já lhe é facultado. Vasconcelos denuncia tal resistência da comunidade política em dividir o poder:

No Brasil, infelizmente, a doutrina conservadora do poder discricionário se encontra solidamente plantada e é justificada por muitos de nossos *scholars*, com pacífica aceitação do Poder Judiciário, tudo baseado em argumentos ultrapassados e que desafiam a nossa realidade política e social, sob a inescandível inspiração de um Direito Administrativo alicerçado na idéia de potestade pública que visa impor, em última análise, a vontade imperante de uma ordem estadual autoritária, em dissonância com os anseios da sociedade (VASCONCELOS, 1993 apud FRISCHEISEN, 2000, p. 115).

Tendo estudado o município de São Paulo, Sposati et al (2002) denunciaram que a participação popular ainda não está regulada e não se oferece possibilidade de que o contribuinte questione as contas do município. Os autores ressaltam ainda que falta muito

espírito público nos governantes e na população, numa situação de alienação que marca a ausência de mecanismos de controle social.

Acredito que a implementação de mecanismos de participação popular pode possibilitar grandes mudanças na forma de administrar a cidade. No entanto, amplos setores dos representantes da Câmara Municipal não querem perder o poder. (SPOSATI et al, 2002)

Este testemunho é muito oportuno, pois vem da comunidade política, ou seja, de um integrante do poder, com sua visão cidadã da relação Estado-Sociedade e sua denúncia em defesa dos governados, que complementa a denúncia de Vasconcelos, supracitada.

1.5 OS BRASILEIROS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

Uma pesquisa realizada pelo Ibope Inteligência, sob encomenda do Instituto Pró-Livro, realizada entre novembro e dezembro de 2007, em 311 municípios do país, revelou que “45% da população brasileira não tem o costume de ler (CENPEC, 2008)”. Isto significa que um contingente de 77 milhões de brasileiros não lê nada além de letreiros da vida urbana ou palavras grandes exibidas na televisão.

Um adulto sem conhecimento e informação, perante as exigências da vida cívica, pode ser comparado a uma criança perante as exigências da vida autônoma. Ambas precisam ser guiadas, pois não possuem as condições necessárias ao pleno exercício dos seus direitos e deveres. Assim a democracia brasileira pode ser comparada ao conjunto de atitudes familiares nos cuidados dispensados às crianças que, não tendo atingido ainda um grau suficiente de autonomia, precisam ser guiadas com os lemes do prazer e da dor, conforme observou Aristóteles (1991).

É certo que os pais mudarão de atitude à medida que os filhos crescem e adquirem o conhecimento e as habilidades necessárias ao exercício da autonomia e da responsabilidade. Contudo, a emancipação dos filhos observada nas famílias não tem tido paralelo na relação Estado-Sociedade Brasileira. Segundo Ramos (1991) não se pode fazer uma democracia para o povo sem um povo que participe:

A falta de instrução que gerou um enorme contingente de nacionais analfabetos prejudicou a cidadania. (...) O individualismo e a falta de espírito público atinge não só os governados, mas também os governantes, o que já permite antever as distorções que sofre a busca da Democracia Social. (RAMOS, 1991, p.250)

O período colonial parece ter “plantado” na sociedade brasileira uma atitude individualista que “fincou raízes profundas”. Levar vantagem em tudo é um vício até apelidado de lei em nosso país. Contudo, levar vantagem em tudo é acreditar na "lei-do-mais-forte", uma atitude social pré-histórica, que agride os direitos humanos, típica de povos sem educação.

Segundo Iglesias (2007), o brasileiro não tem o hábito de protestar no cotidiano. A corrupção dos políticos, o aumento de impostos, o descaso nos hospitais, as filas imensas nos bancos e a violência diária só levam a população às ruas em circunstâncias excepcionais.

Segundo Matta (2006 apud IGLESIAS, 2007) não se pode dissociar o comportamento omissivo dos brasileiros da prática do jeitinho e das pequenas infrações que a maioria comete no dia-a-dia, criando um elo entre esses comportamentos e a atitude de não fiscalizar. Iglesias reúne em seu estudo outras hipóteses sobre a falta de participação popular como as de Pedro Demo, que toca a educação e o legado étnico:

O sociólogo Pedro Demo diz que há baixíssimos índices de organização da sociedade civil decorre, em boa parte, dos também baixos índices educacionais. O sociólogo conclui que o brasileiro até se mobiliza em algumas questões, mas não dá continuidade a elas e não vê a importância de se aprofundar. Ele diz que, historicamente, aprendemos a esperar que a decisão venha de fora e que nos falta a noção do bem comum e, ao longo do tempo, não tivemos lutas suficientes para formá-la. (IGLESIAS, 2007)

Provocando uma reflexão sobre a educação brasileira, Barbosa (2009) denuncia os males do modelo econômico capitalista que plantou uma educação excludente, para uma minoria. Para a autora, a educação deve ter qualidade social, isto é, educação contextualizada, altamente relacionada ao contexto sócio-econômico, político e cultural do país, do Estado e do Município e, sobretudo, que tem compromisso com a transformação do que precisa ser transformado (BARBOSA, 2009).

Quanto ao aspecto tributário da relação entre o Estado e o cidadão brasileiro, a literatura apresenta alguns problemas que indubitavelmente influenciam na participação e na co-responsabilidade popular. Grzybovski e Hahn (2004) realizaram um estudo empírico com um grupo selecionado de empresários, do qual extraíram algumas conclusões

surpreendentes sobre o grau de percepção dos empresários a respeito da importância do recolhimento espontâneo dos tributos e da sua aplicação.

Os resultados da pesquisa demonstram falta de sintonia entre o que o cidadão espera e está disposto a contribuir e o que o governo oferece e exige em tributos e que pode ser suprido por programas de Educação Fiscal. (...) a pesquisa revelou que empresários, mesmo graduados, não mostraram ter clareza sobre a função do Estado e dos tributos (GRZYBOYSKI; HAHN, 2004, p. 857).

Por entender que os impostos pagos não são aplicados adequadamente e a ela não retornam em forma de benefícios, para parte da sociedade as obrigações tributárias são fontes de conflito e de insatisfação, afirmam as pesquisadoras. A sociedade brasileira, em especial, não acredita que o produto arrecadado está sendo revertido em melhoria das condições de vida da população (Rua, 2000). Essa visão, aliada à perspectiva de obter maiores lucros pessoais, fortalece a mentalidade de sonegação de impostos. “No Brasil, talvez pela elevada carga tributária, pelo baixo nível de retorno à sociedade e pelos casos de corrupção, prepondera a cultura de não pagamento de tributos (GRZYBOYSKI; HAHN, 2004, p. 842)”.

Segundo Corrêa (1996 apud GRZYBOYSKI; HAHN, 2004), há um imaginário instituído de que o governo não merece arrecadar porque aplica mal. As pesquisadoras também acrescentam percepções interessantes sobre a atitude do cidadão brasileiro:

Ainda há consenso social de que é "inteligente" quem engana o fisco e/ou deixa de cumprir as obrigações tributárias. Tal situação se expressa na ausência de consciência cidadã, com conseqüente descuido e desinteresse pela coisa pública. O desvio das receitas públicas, que deveriam ser vertidas de forma espontânea ao Estado, aliado à falta de consciência cidadã, tem atravancado a evolução e a modernização do país em termos gerenciais. (GRZYBOYSKI; HAHN, 2004, p. 846)

Contudo, como bem disserta Trindade (2008) o poder de tributar, baseado no postulado maior da dignidade da pessoa humana, se materializa como meio de concretização efetiva das políticas públicas de inclusão social e consiste, portanto, o dever da solidariedade.

Nessa arena de informações diversas, Nascimento; Lira; Zanré (2007 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007) observam que a defasagem e a dispersão do cidadão consiste num processo que ocorre em virtude de falta de informação, barreiras educativas, falta de tempo, experiências anteriores, necessidades prementes etc.

Analisando os princípios fundamentais da Administração Pública e seus desvios, Freitas (1999) aponta dificuldades culturais que impactam a participação popular:

Os resultados escassos em torno da eficácia da ação popular apontam para debilidades nascidas antes por fatores tipicamente derivados e uma cultura que não sedimentou a noção de soberania como emanção e pertença popular do poder, em lugar de alienação ou transferência do mesmo. É bem provável, portanto, que a dificuldade resida no constrangimento, potencial ou real, sofrido pelo cidadão perante os poderosos que o tratam como vassalo. (FREITAS, 1999, p. 129)

Quanto ao legado étnico, superficialmente apontado por Freitas na citação acima, Lopes (2008) é mais claro e incisivo ao analisar os hábitos arraigados de cidadania passiva, restrita ao exercício do direito de votar e pagar os tributos instituídos pelo Estado:

Essa herança da cidadania passiva nos foi legada do Velho Mundo, disseminada em solo pátrio por meio de nossa história política no período colonial (1500 a 1822), no período imperial (1822 a 1889), no período republicado (1889 aos nossos dias), sendo reforçada nos períodos fascista e ditatorial (de 1937 a 1945 e 1964 a 1985), quando nem sequer a democracia representativa fora exercida. (LOPES, 2008)

Para Pietro (1993, apud Martins Júnior, 2004) a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Devemos então alimentar a esperança de uma mudança gradativa do modo de pensar e agir da população, investindo na disseminação de valores, informações e resultados, em movimento de motivação e mobilização. Neste sentido, Frischeisen (2000) salienta que o próprio sentido de cidadania está sendo redesenhado, como por exemplo, com a participação da sociedade civil (conselhos gestores de políticas públicas - municipais, estaduais e federal) na elaboração das decisões políticas.

A participação popular em mecanismos que transcendam o voto nas eleições, para a elaboração de políticas públicas e ainda a decisão da aplicação de recursos, como os conselhos municipais de saúde, direitos da criança e do adolescente e assistência social e ainda o orçamento participativo, parecem ser uma das melhores expressões dessa relação Estado-Sociedade em nosso país (FRISCHEISEN, 2000, p. 62).

Gonçalves (2007) também ressalta que o Poder Executivo muito tem se auxiliado das atividades dos chamados Conselhos de Gestão no que diz respeito à elaboração das políticas públicas.

A sociedade civil organizada, em especial as instituições que atuam no chamado "terceiro setor", também colaboram no encaminhamento de diversas questões inerentes aos direitos sociais, promovendo gestões a respeito do tema junto aos órgãos do Poder Executivo e demonstrando quais as prioridades a serem implementadas em suas respectivas áreas de atuação (GONÇALVES, 2007, p.6905).

Segundo Aquino (2008), o Terceiro Setor se constitui de uma diversidade de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em ações de apoio aos mais carentes, de forma isolada, em rede ou em conjunto com o Governo, no fornecimento de serviços públicos que visem o bem estar social.

Dentro da nova perspectiva de gestão administrativa, em que se pretende resgatar a sociedade civil de uma condição secundária frente às decisões políticas, tem-se o estabelecimento de outro padrão de relações entre os sujeitos sociais e as instituições políticas (KIPNIS, 2008). Para Ferreira Filho (2001, apud Martins Júnior, 2004) a noção inicial de incapacidade do povo na discussão dos negócios públicos foi suplantada pela democracia participativa, com a incorporação de meios de decisão popular. O próprio Martins Júnior (2004) afirma que a participação é idéia-mestra da contemporânea noção de cidadania: o povo torna-se parte principal do processo do seu desenvolvimento e promoção social.

O ato de investigar a vida dos candidatos e votar na eleição de governantes honestos, já configura uma forma de controle social da aplicação dos recursos públicos, haja vista os danos causados ao erário por governantes corruptos. Neste sentido, louváveis são as iniciativas da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil que, por meio da Comissão Brasileira Justiça e Paz, lançou em 1997 o projeto “Combatendo a Corrupção Eleitoral” que desencadeou uma enorme mobilização social no Brasil e reuniu mais de um milhão de assinaturas necessárias para protocolar um projeto de lei de iniciativa popular. Na oportunidade, o Distrito Federal reuniu 27.727 assinaturas para aquele fim. (MCCE, 2009)

Com o apoio de mais de sessenta entidades da sociedade civil brasileira, o projeto transformou-se na Lei 9.840/99, promulgada pelo Presidente da República em 29 de setembro de 1999. De 2000 a 2006, foram cassados 623 políticos por corrupção eleitoral e outros 1.100 processos estão em andamento nos tribunais eleitorais brasileiros, devido à aplicação da Lei 9.840/99. (MCCE, 2009)

Por outro lado, Souza (2004) adverte do risco de manipulação do que se denomina participação popular:

Quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1999 e criou o Orçamento Participativo em nível estadual, a oposição, para não perder espaço, criou o Fórum Democrático de Desenvolvimento, o que implica que o conceito de participação popular precisa ser aprofundado, divulgado e debatido, para evitar a manipulação, o simulacro, a farsa. (SOUZA, 2004, p. 357)

Estudando a rede de participação popular de Porto Alegre, Waiselfisz et al (2004) descobriram que 26,1% daqueles que participam ou participaram de Conselhos de Políticas Públicas manifestaram ter encontrado muita ou alguma dificuldade para participar dos mesmos. Eles entrevistaram 486 cidadãos do município de Porto Alegre. Quando indagados sobre os motivos para não participar dos conselhos, o fator tempo foi o mais apontado pelos entrevistados, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Motivos da não participação em conselhos

Motivo da não participação	Ocorrência
Não tem tempo	46,3 %
Problemas de Saúde ou Idade avançada	18,7 %
Não gosta	12,8 %
Não conhece	11,3 %
Não tem interesse	6,4 %
Não acredita	1,5 %
Outros motivos	3,0 %

(WAISELF et al, 2004, p. 80)

Waiselfisz et al (2004) também constataram que o fator tempo é confirmado quando a pesquisa investigou a frequência da participação nas reuniões do Orçamento Participativo e revelou que 85,5 % dos participantes não conseguem comparecer a todas as reuniões.

Ainda quanto ao fator tempo, levantamento feito por Souza (1995 apud DOIMO, 1995) dentre os 708 participantes do I Congresso Nacional dos Movimentos Populares, realizado em Belo Horizonte em 1993, 43% era de pessoas empregadas, porém liberadas para dedicar seu tempo, integral ou parcial, a projetos de educação popular e trabalhos de mobilização da sociedade para aumentar o diálogo com o Estado.

Estudando a gestão de políticas públicas na Zona da Mata pernambucana, Nascimento; Lira; Zanré (2007 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007) concluíram que a desinformação e o desconhecimento dos conselheiros desvirtuam o real conceito de controle social e afeta o desempenho dos conselhos municipais. Ao entrevistar os cidadãos, a pesquisa revelou que a falta de prestígio e reconhecimento social dos grupos excluídos leva-os a afirmar não participar de discussões de políticas públicas por não acreditar no processo participativo existente. “Transparece aqui a expressão de uma identidade social construída em torno da desvalorização conferida aos pobres, da baixa auto-estima e da descrença na possibilidade de

intervir em sua própria realidade (NASCIMENTO; LIRA; ZANRÉ, 2007 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 74)”.

Quanto às formas de participação na gestão dos recursos públicos, Schier (2002) entende que a participação do cidadão na esfera administrativa pode-se identificar como:

- Agente do poder (quando investido em cargo público por meio de concurso)
- Colaborador (quando integrante de conselhos ou colegiados de órgãos públicos)
- Censor (quando exerce o direito de petição e reclamação)
- Indivíduo seduzido (quando realiza ações conjuntas com o Estado, com finalidades públicas)
- Participante (quando é legitimado a inserir-se nos planos decisórios da Administração em movimento popular, audiências públicas etc.)
- Ombudsman (quando legitimado a estudar e aconselhar o Estado)

Segundo Perez (2004), os institutos de participação popular mais comuns no ordenamento brasileiro são os Conselhos, as Comissões, os Comitês Participativos, as Audiências Públicas, as Ouvidorias e as ONG.

Para Moreira Neto (1992 apud PEREZ, 2004, p.130) os institutos de participação popular no Brasil podem ser classificados da seguinte forma:

- Representação Política
- Plebiscito
- Referendo
- Coleta de Opinião
- Debate Público
- Audiência Pública
- Assessoria Externa
- Delegação Atípica
- Colegiado Público
- Co-gestão Paraestatal
- Provocação de inquérito civil
- Denúncia aos Tribunais
- Reclamações diversas

1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação brasileira garante, anima e oferece instrumentos para que a sociedade participe da gestão pública e do controle das ações dos governantes, mas se percebe uma morosidade na promulgação de dispositivos que melhorem os controles atuais. Pesquisas revelam que a população brasileira tem pouca participação na vida social. A história e a psicologia têm explicado tal comportamento, mas de certo a participação de cada indivíduo na vida social não deve ser entendida como uma opção, mas como um dever.

Acusar uma política pública de injusta ou desonesta implica na inclusão do acusador na culpa pela existência de uma peça orçamentária que permitiu a execução daquela política. O Governo Brasileiro, em todos os níveis, tem demonstrado que acordou para a importância da participação da sociedade na governança com abrangência bem maior que o direito de eleger seus representantes. Diversas são as ações, em todo o país, no sentido de tornar a administração pública mais conhecida, de incrementar a transparência das ações do governo, de educar para a cidadania, de dotar os documentos oficiais com redação mais acessível ao povo, principalmente as peças orçamentárias e financeiras. A CGU salienta:

O controle social é tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais do que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos (CGU, 2008, pág. 18).

A iniciativa privada, uma vez sensibilizada quanto aos frutos que essa mobilização nacional pode gerar, também desperta para a importância, pois é o bem-comum que está em cena, não o interesse particular. O empresário também se beneficia com uma boa aplicação dos tributos, pois a assimetria social trás danos a todas as classes sociais.

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração do orçamento público, instrumento de planejamento da vida da nação. Participar da decisão que elege os programas a serem executados com prioridade, para melhor atender as necessidades da comunidade. Participar da execução das políticas públicas e da sua avaliação.

Elival da Silva Ramos bem adverte a necessidade de um despertar da cidadania que vá além do voto:

Não é apenas criando novos canais que se pretende ampliar os níveis de participação do povo no poder, mas também despertando as consciências para a existência de instrumentos mal aproveitados como a Ação Popular Constitucional Brasileira (Art. 5º, inciso LXXIII), pois por seu intermédio o cidadão pode, a qualquer tempo, influir na gestão da coisa pública, não se limitando à participação episódica eleitoral. (RAMOS, 1991, p.256)

Parafrazeando Dino (2006 apud GONÇALVES, 2007, p. 6911), que disse "os juízes não podem tudo, nem devem poder. Mas podem muito, e devem exercer esse poder em favor da grandiosa e inesgotável utopia de construção da felicidade de cada um e de todos", podemos dizer: Os cidadãos não podem tudo, nem devem poder; mas podem muito, e devem exercer esse poder em favor da grandiosa e inesgotável utopia de construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária, para todos os povos.

2 METODOLOGIA

A partir da discussão mais ampla sobre o controle social e as dificuldades da participação popular na gestão dos recursos públicos, a pesquisa se propôs explorar e descobrir como a população do DF exerce o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos. Considerando a hipótese de que a participação popular no DF seja inexpressiva, conforme os estudos de Iglesias (2008) e as suposições de Brasil (2002), a pesquisa buscou identificar as causas que levam muitos a não participar.

Diante de quatro escolas do pensamento apresentadas por Creswell (2007) como alternativas para um posicionamento das alegações de conhecimento, optou-se pela técnica reivindicatória/participatória, devido sua estreita relação com os objetivos e a missão do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF, no qual a presente proposta está inserida.

Segundo Creswell (2007), a posição reivindicatória/participatória surgiu durante os anos 80 e 90 de pessoas que achavam que as suposições pós-positivistas impunham leis e teorias estruturais que não incluíam pessoas ou grupos marginalizados, ou que não abordavam de modo adequado questões de justiça social.

Esses pesquisadores acreditavam que a postura construtivista não fazia o suficiente para defender uma agenda ativa que ajudasse as pessoas marginalizadas. Esses pesquisadores acreditam que a investigação precisa ser entrelaçada com política e com uma agenda política. Assim, a pesquisa contém uma agenda de ação para reforma que possa mudar a vida dos participantes, as instituições nas quais as pessoas trabalham ou vivem e a vida do pesquisador. Além disso, abordam questões específicas que falam sobre aspectos sociais atuais importantes, como delegação de poder, desigualdade, opressão, dominação e alienação (CRESWELL, 2007, p.27).

Assim como a posição reivindicatória/participatória, o PNEF propõe uma agenda de ação, uma mudança de atitude que possa modificar a realidade, especialmente contra a corrupção, a improbidade administrativa e o mau uso dos recursos públicos, na busca do bem comum.

2.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa foi realizada com procedimentos qualitativos, e a estratégia associada ao método qualitativo foi uma pesquisa fenomenológica, na qual o pesquisador, segundo

Creswell (2007), identifica a essência das experiências humanas relativas a um fenômeno, como descrito pelos participantes de um estudo, por meio de entrevista em profundidade.

Uma vez que o Controle Social pode ser exercido de diversas formas e considerando que a investigação pretendeu identificar possíveis barreiras que impedem ou dificultam a participação das pessoas na gestão dos recursos públicos, a entrevista apresentou-se como a mais adequada estratégia de coleta de dados para este fim, pois permite obter uma descrição cuidadosa de situações, pessoas, interações e comportamentos, segundo Patton (1997 apud VARGAS, 2008).

A técnica qualitativa também é aquela em que o investigador sempre faz alegações de conhecimento com base em perspectivas construtivistas e/ou reivindicatórias/participatórias, segundo Creswell (2007).

2.2 Local da Pesquisa

A pesquisa foi realizada no Distrito Federal - DF, onde foram entrevistados moradores de 19 cidades e servidores públicos de órgãos responsáveis por encaminhar demandas da sociedade vinculadas ao controle social como a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas do DF, Ministério Público da União e do DF, Câmara Legislativa do DF, Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional.

A pesquisa abrangeu moradores das seguintes cidades/bairros do Distrito Federal:

- Águas Claras
- Brasília / Asa Sul
- Brasília / Asa Norte
- Ceilândia / Norte
- Ceilândia / Sul
- Colônia Agrícola Vicente Pires
- Guará I e II
- Gama
- Lago Norte
- Núcleo Bandeirante
- Núcleo Rural Vargem Bonita
- Park Way
- Planaltina / Jardim Roriz
- Recanto das Emas
- Riacho Fundo I e II
- Samambaia
- Santa Maria
- Setor Sudoeste
- Sobradinho
- Taguatinga / Norte
- Vila Telebrasília

2.3 Sujeitos da Pesquisa

Para alcançar os objetivos propostos, foram entrevistadas as seguintes pessoas:

- ✓ 82 moradores do DF, de diferentes classes sociais, de diferentes bairros;
- ✓ 01 representante da sociedade civil organizada dirigente de um dos Conselhos de Segurança do DF;
- ✓ 07 servidores públicos que trabalham nos órgãos públicos responsáveis por encaminhar demandas da sociedade vinculadas ao controle social, conforme citado no item 2.2.

A escolha dos moradores que foram entrevistados foi aleatória, partindo do “quintal” do pesquisador até a abordagem, a título de convite, de pessoas desconhecidas que se encontravam nas ruas, em estabelecimentos comerciais, repartições públicas ou em suas residências. A pesquisa “no quintal” envolve estudar ou a organização ou os amigos ou o ambiente de trabalho imediato do próprio pesquisador, conforme Glesne e Peshkin (1992 apud CRESWELL, 2007).

2.4 Instrumento da Pesquisa

A pesquisa envolveu a coleta de documentos e entrevista semi-estruturada, com questões abertas, conforme Apêndice 1. As entrevistas foram conduzidas face a face com os participantes, individualmente ou em grupo, conforme a necessidade.

Partindo do pressuposto de que muitos participantes não estariam engajados em qualquer ação concreta de controle social, o pesquisador aproveitou a oportunidade das entrevistas para divulgar o Programa Nacional de Educação Fiscal, instruindo-os sobre onde poderiam aprender mais sobre o tema, incentivando a participação popular na gestão dos recursos públicos como ferramenta importante para a diminuição da corrupção.

O pesquisador utilizou um protocolo de entrevista, para seu uso pessoal, no qual era alertado, a cada entrevista, das declarações de abertura, das principais questões da pesquisa, instruções para aprofundar as principais perguntas, espaço para registrar comentários e reflexões. Nenhuma entrevista foi gravada em áudio, mas transcritas em formulário próprio, conforme Apêndice 1.

2.5 Coleta de Dados

Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas e analisados documentos que subsidiaram os resultados da investigação proposta. Os procedimentos de coleta de dados envolveram cuidados éticos a fim de não expor as pessoas ao risco ou ferir o devido respeito. A pesquisa respeitou os locais de trabalho e residência dos participantes, de forma a minimizar a perturbação do ambiente físico.

Uma idéia da pesquisa participatória, segundo Creswell (2007), é que o pesquisador não marginalize ainda mais ou tire poder dos participantes do estudo. Para isso o questionário foi elaborado de forma a criar reciprocidade entre pesquisador e participante, o que possibilitou entrevistas de forma mais colaborativa no projeto, eliminando a possibilidade de ocorrência de coação.

2.6 Análise e Interpretação dos Dados

A análise dos dados coletados contou com o esforço intelectual do pesquisador em aprofundar o entendimento dos dados e fazer uma interpretação do seu significado mais amplo, com todo o subsídio obtido na revisão de literatura.

Os procedimentos de análise e interpretação dos dados da pesquisa protegeram a identidade das pessoas por meio da dissociação de nomes e locais das respostas, durante sua codificação. Os dados coletados estão sob a guarda do pesquisador, à disposição da ESAF e do seu corpo docente envolvido neste projeto, pelo período de cinco anos, após o qual serão destruídos.

3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Distrito Federal - DF é uma das Unidades da República Federativa do Brasil, na qual está a cidade de Brasília, capital do país e sede dos três poderes governamentais. Brasília é rodeada por “cidades-satélite”, distribuídas em 28 regiões administrativas. Segundo o IBGE (2007), o DF possui 2.455.903 habitantes.

3.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO DF NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A população do Distrito Federal tem fiscalizado a aplicação dos recursos públicos de diversas formas. Para identifica-las e também constatar a intensidade dessa participação popular, o presente estudo buscou informações junto aos órgãos responsáveis por receber e encaminhar solução às demandas da sociedade relacionadas ao desvio ou mal uso das verbas públicas. Foram entrevistados servidores públicos dos seguintes órgãos:

- Câmara dos Deputados
- Tribunal de Contas da União
- Controladoria Geral da União
- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- Tribunal de Contas do Distrito Federal
- Câmara Legislativa do Distrito Federal
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do DF

A pesquisa constatou que em 2009 todos esses órgãos receberam demandas da população do DF relacionadas com a aplicação dos recursos públicos, tanto do Governo Federal como Estadual. Questionados sobre a quantidade de demandas desse tipo recebidas no ano de 2009, os resultados obtidos foram os seguintes:

Tabela 2 - Tipos de Manifestações Encaminhadas por Cidadãos do DF ao TCU

Ano	Total	Comunicação de Irregularidades	Crítica	Elogio	Outros	Reclamação	Solicitação	Sugestão
2009	905	305	16	9	63	111	373	28

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

A Controladoria-Geral da União registrou 583 Denúncias/Representações em 2009 feitas por cidadãos do DF. O Ministério Público do DF informou que foram registrados 631 requerimentos na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público. A Câmara dos Deputados recebeu uma representação denunciando o uso irregular de verbas federais enviadas ao Governo do Distrito Federal referentes aos programas Bolsa Família e Bolsa Vida Melhor. Ao longo de 2009, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados aprovou 33 sugestões apresentadas pela sociedade civil. Também protocolou o projeto de iniciativa popular que institui a chamada "ficha limpa" obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis, projeto este que reuniu mais de 1,3 milhões de assinaturas de todo o país (BRASIL, 2009).

O Relatório Estatístico da Ouvidoria da Câmara Legislativa do DF, referente ao ano de 2008, informa que, das 815 demandas registradas no ano, 103 foram denúncias e 223 reclamações, sobre diversos assuntos, dentre as quais algumas são ações do cidadão para evitar prejuízos ao erário. O relatório referente ao ano de 2009 estava parcialmente pronto na ocasião da pesquisa, mas os servidores afirmaram que tal relatório trará uma participação popular bem mais expressiva que em 2008, devido ao lançamento do projeto “A Câmara mais perto de você” que promoveu reuniões itinerantes dos parlamentares com a população de algumas cidades do DF, por meio de Comissão Geral e Audiência Pública, onde as pessoas tiveram a oportunidade de expor diretamente para os Parlamentares suas reclamações e sugestões; também foi bastante expressiva a participação da população no estande da Ouvidoria (CLDF, 2008).

Nenhum dos órgãos participantes possuía, até o final desta pesquisa, um sistema gerencial que permitisse refinar consultas a ponto de identificar, dentre as demandas da população, quais são de empresas, quais são de cidadãos; quais são de interesse particular, quais são de defesa do bem comum. Ao ter acesso a algumas listas de caráter geral das demandas, da Câmara Legislativa por exemplo, constatou-se que prevalece a defesa dos interesses particulares, em detrimento do interesse público.

A pesquisa constatou ainda que a população do DF participa na defesa da correta aplicação dos recursos públicos, utilizando os seguintes meios:

- ✓ Consultando o andamento de licitações e outras compras do Governo Federal e do Distrito Federal nos sítios disponíveis na internet como o portal da transparência da CGU e o portal e-Compras do GDF;
- ✓ Registrando Ação Popular junto ao Tribunal de Justiça do DF;
- ✓ Comparecendo a Audiências Públicas;
- ✓ Integrando Conselhos;
- ✓ Lendo o Diário Oficial do DF;

3.2 FATORES QUE DIFICULTAM OU IMPEDEM A POPULAÇÃO DO DF DE FISCALIZAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Para identificar as causas que dificultam ou impedem o cidadão do DF de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, foram entrevistados 82 moradores do Distrito Federal (49 Homens e 33 Mulheres), na faixa etária de 25 a 70 anos, de diferentes bairros e condição socioeconômica. As entrevistas foram feitas nos meses de dezembro de 2009 e janeiro de 2010, todas registradas por escrito em questionário específico, conforme Apêndice 1.

Tabela 3 – Grau de Escolaridade dos Entrevistados

Grau de Escolaridade	Frequência
Primeiro Grau	5
Segundo Grau	42
Superior	34
Especialização	1

Questionados sobre sua atitude como cidadão residente no DF diante da rotina governamental de aplicar os recursos públicos arrecadados da população, 92,7% dos entrevistados afirmaram que não exercem qualquer controle sobre os gastos do Governo, dado que, de certa forma, confirma a baixa participação da sociedade brasileira percebida nos estudos citados na revisão de literatura do presente trabalho.

Tabela 4 – Atitude fiscalizadora

Você exerce algum controle sobre os gastos do Governo Federal ou do Distrito Federal, de forma individual ou associada a outras pessoas ?	Frequência
Sim	06
Não	76

Contudo, quando questionados se conheciam alguém que exerce algum controle sobre os gastos do Governo, 17 entrevistados responderam que sim, o que elevaria o resultado da pergunta anterior para 14% de cidadãos exercendo o controle social dos recursos públicos, caso a pesquisa avançasse para entrevistar apenas um conhecido de cada cidadão efetivamente entrevistado, conforme o demonstrativo de cálculo da tabela 5.

Tabela 5 – Percentual de cidadãos que exercem o controle social no DF

82 entrevistados	06 fiscalizam gastos do Governo	7,3%
82 entrevistados	17 conhecem alguém que fisc. gastos do Governo	20,7%
Se 164 fossem entrevistados	23 confirmariam a atitude de fiscalizar os gastos	14%

Essa pequena amostra revela uma expressiva conscientização popular da necessidade e da importância do controle social, até porque os participantes também foram convidados a responder se acha importante que alguém esteja acompanhando a aplicação dos recursos públicos, situação em que apenas um entrevistado respondeu que não. Também confirma essa conscientização da população o resultado da entrevista quando conduziu os participantes a refletirem sobre o que deveria ser feito para se acabar com o desvio e o mal uso de verbas públicas. 23 pessoas indicaram a “fiscalização maior” como medida mais importante para este fim. Uma maior fiscalização dos atos da Administração Pública foi o instrumento mais citado dentre as opiniões coletadas, conforme tabela 6.

Tabela 6 – Opinião para acabar com o desvio de verbas públicas

O que você acha que deveria ser feito para se acabar com o desvio e o mal uso de verbas públicas?	Frequencia
Fiscalização maior	23
Punição efetiva	19
Eleger governantes honestos	14
Transparência da Administração Pública	12
Mudança de cultura dos governantes e da sociedade	10
Leis mais rigorosas	7
Reforma política	4
Mobilização social	4
Capacitação das comissões de licitação	3
A mídia deve ajudar a população a se empoderar	2
Intervenção militar nos três poderes	2

(Os participantes puderam apontar mais de uma solução)

Dos objetivos do presente estudo, o mais importante era identificar o que dificulta ou impede o cidadão de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e exercer um controle social dos atos da Administração Pública. A identificação de tais barreiras serão muito úteis ao Programa Nacional de Educação Fiscal e aos órgãos públicos que exercem o controle institucional, para ajudarem a população no incremento da participação popular.

Quando levados a refletir sobre sua condição pessoal de cidadão que não fiscaliza qualquer gasto do Governo, ou de cidadão que fiscaliza com dificuldade, os entrevistados apontaram as causas descritas na tabela 7.

Tabela 7 – Causas que dificultam ou impedem o controle social

O que dificulta ou te impede de fiscalizar os gastos do Governo?	Frequencia
Falta de tempo	25
Falta de interesse	20
Falta de informação (de capacitação para fiscalizar)	14
Falta de acesso à informação	14
Não acredita na participação popular	11

Gaskell (2002 apud VARGAS, 2008) esclarece que o objetivo amplo da análise dos dados de uma pesquisa é procurar sentidos e compreensão nos dados obtidos. O que é realmente falado constitui os dados, mas a análise deve ir além da aceitação deste valor

aparente. Uma análise de conteúdo sobre os dados da tabela 7, tomando em consideração “indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1977 apud VARGAS, 2008)”, pode alterar de maneira significativa a classificação verificada.

Muitos dos participantes acrescentaram em sua fala que não há falta de acesso à informação, uma vez que vivemos numa revolução da informação, onde quase tudo se pode encontrar na internet e de forma muito rápida. A maior parte dos participantes que alegaram falta de acesso à informação, também não participam de nenhuma atividade associativa e alguns acrescentaram à sua resposta a falta de interesse em fiscalizar. Desta forma, podemos inferir que parte daqueles que apontaram a falta de acesso à informação e a falta de tempo como dificultador, também carregam a falta de interesse em desempenhar o papel de fiscal das contas públicas. Esse contingente, somado àqueles que não acreditam na intervenção do cidadão na gestão pública, confirma o comportamento omissivo da maioria dos brasileiros segundo Matta (2006 apud IGLESIAS, 2007).

Tabela 8 – Participação em atividades associativas

Participa de atividade associativa?	Quantidade
Nenhuma	51
Movimento da Igreja	14
Sindicato	11
ONG	6
Associação de moradores	2
Cooperativa	1

Em seus estudos na Itália, Putnam (2006) identificou um vínculo direto entre o índice de participação em atividades associativas e o grau de civismo de uma comunidade. Quanto maior o número de pessoas envolvidas em atividades associativas, maior a participação popular na gestão dos recursos públicos e melhor é o desempenho das instituições públicas.

O fator tempo, apontado na presente pesquisa como o maior vilão no processo de participação popular, assim também figurou no estudo da rede de participação popular de Porto Alegre realizado por Waiselfisz et al (2004), citado no item 1.5, bem como foi revelado como fator de sucesso dos movimentos populares no estudo de Souza (1995 apud DOIMO, 1995), também citado no item 1.5. Isso conduz ao entendimento de que a falta de tempo

realmente dificulta muito, quando não impede por completo a intenção do cidadão de exercer algum controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Porém, não se quer dizer que seja um dificultador para toda a sociedade, mas para aquela parcela que desenvolveu uma consciência do que é o pleno exercício da cidadania e da importância da participação social.

Pensando em construir soluções, é preciso então dividir a população em dois grupos: os omissos por consciência, que precisam de conscientização, e os omissos por dificuldade, que precisam ter condições para participar. Para esse segundo grupo, a maior dificuldade é a falta de tempo. O primeiro grupo requer um despertar da cidadania e o segundo, uma instrumentalização do cidadão. A tabela 9 confirma essa necessidade.

Tabela 9 – Opinião subjetiva sobre dificuldades da fiscalização popular

Das dificuldades abaixo, qual você considera ser a maior, quando se trata de fiscalizar os gastos do Governo?	Frequencia
Falta de capacitação para fiscalizar	25
Falta de acesso à informação	22
Falta de tempo	18
Receio de sofrer represálias	16
Relatórios do Governo são inteligíveis	14
Falta de Interesse	10

(Os participantes puderam apontar mais de uma causa)

Quando questionados se conheciam alguma instituição ou órgão público que exerce algum controle sobre os gastos do Governo, 53% dos participantes da pesquisa responderam negativamente, inclusive servidores de órgãos públicos integrantes do controle institucional. Dos 39 entrevistados que conhecem órgãos de controle, 87% não estão satisfeitos com tais controles. A sensação de que não há fiscalização séria e a indignação diante da impunidade dos agentes corruptos é evidente na fala da grande maioria dos participantes, conforme se pode observar nos resultados da tabela 6.

Aos cidadãos que confirmaram exercer algum controle sobre os gastos do Governo, a entrevista contou com mais sete perguntas específicas, conforme descrito no Apêndice 1, para aprofundamento da investigação das possíveis dificuldades em exercer tal participação popular. Todos afirmaram que jamais sofreram pressão para não fiscalizar os gastos públicos, bem como não sentem receio em realizar trabalhos de acompanhamento e controle dos gastos do Governo.

Surpreendentemente, todos revelaram que exercem o controle social por meio de ações individuais. Entrevistar esses cidadãos foi uma grande oportunidade de disseminação de informações sobre o Programa Nacional de Educação Fiscal, bem como de divulgar as experiências e resultados que o Brasil já possui na área de mobilização social em torno do controle social, como o Projeto Adote um Município e os Observatórios Sociais.

Esses cidadãos especiais foram animados e convidados a participar de uma Rede de Controle Social do Distrito Federal, para potencializar não só suas ações individuais, mas também todo um movimento de nível nacional que busca um maior envolvimento dos indivíduos na gestão dos recursos públicos, sem clientelismo, sem corporativismo, em prol do bem comum. Todos aceitaram o convite.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo identificar as formas e as dificuldades da participação da população do Distrito Federal no controle da aplicação dos recursos públicos. Os resultados confirmaram a atitude omissa da maior parte dos entrevistados e apontaram o fator “falta de tempo” como a maior dificuldade da ação fiscalizadora daqueles que procuram participar do controle da aplicação dos recursos públicos.

Este resultado, quando confrontado com a expressiva quantidade de demandas da população registradas nos órgãos de controle institucional, remete a uma contradição: como deduzir que a população é omissa diante de tantas demandas? Ocorre que um olhar mais atento aos relatórios constata que prevalece a defesa dos interesses particulares, em detrimento do interesse público. A isto podemos acrescentar que a participação de uma minoria pode resultar em números que pareçam advir de uma expressiva participação popular.

A pesquisa cumpriu não só o papel investigativo, mas contribuiu para a vida dos participantes, das instituições nas quais as pessoas trabalham ou vivem e para a vida do pesquisador, como bem colocou Creswell (2007) ao descrever os atributos de uma pesquisa reivindicatória/participatória. Como parte integrante do Programa Nacional de Educação Fiscal, a pesquisa se mostrou oportuna, pois despertou os participantes para a necessidade de uma mudança de atitude e uma associação de conhecimento e esforços que possam modificar a realidade, especialmente contra a corrupção, a improbidade administrativa e o mau uso dos recursos públicos, por meio da participação popular na busca do bem comum. Esta percepção confirma o entendimento de democracia por Martins Júnior:

O estabelecimento definitivo da democracia reconhece e atende o anseio do indivíduo de participar na concepção, deliberação e execução das políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública, para alcance do bem comum. Se as atividades administrativas refletem a busca da satisfação do interesse público e se o poder é exercido para e pelo povo, isto compreende o seu exercício com o povo. (MARTINS JÚNIOR, 2004, p.300)

A pesquisa induziu a reflexão sobre o tema e disseminou informações e caminhos que favorecem o pleno exercício da cidadania. Isto vai produzir efeitos benéficos que não podemos medir nem constatar em curto espaço de tempo, mas devemos crer. Esta fé faz parte do “mundo da educação” e do modo de ser daqueles que semeiam a esperança.

O despertar da cidadania para os alheios requer uma grande obra informativa de conscientização. O exercício pleno da cidadania para os conscientes requer uma grande obra informativa de mobilização e tempo disponível para participar do controle social.

- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gilson César Borges de. **Direito Administrativo e Tributário** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.
- AQUINO, Wilson Rodrigues de. **Economia e Sociedade** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- BARBOSA, Najla Veloso Sampaio. **Educação e Qualidade Social** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2009. Apostila.
- BOUDON, Raymond e BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.
- BRASIL. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Convite à Cidadania**. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2002, v.8, p.3-28.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988, Presidência da República. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em 25 de setembro de 2008.
- BRASIL. **Lei Complementar nº. 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República, 2000. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em 25 de setembro de 2008.
- BRASIL. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**: 2ª Edição, Caderno 4. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2005.
- BRASIL. **Lei Federal nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades. Presidência da República, 2001. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em 17 de outubro de 2008.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Legislação Participativa**. Disponível em www2.camara.gov.br/comissoes/clp. Acesso em 24/12/2009.
- CENPEC. **Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária**. Disponível em www.cenpec.org.br. Acesso em setembro de 2008.
- CGU. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Gestão de Recursos Públicos Federais**. Brasília: CGU, 2005.
- CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social**, orientações aos cidadãos. Brasília: CGU, 2008.
- CLDF, Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Relatório Estatístico 2008**. Ouvidoria. Brasília, 2008. Apostila.

-
- COMPÊNDIO. **Doutrina Social da Igreja** – Pontifício Conselho Justiça e Paz – 3ª Edição – São Paulo: Paulinas, 2005.
- CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DOIMO, Ana Maria. **A Voz e a Vez do Popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará ANPOCS, 1995.
- ELBERT, Carlos Alberto. **Criminologia Latino-Americana: Teoria e Propostas sobre o Controle Social do Terceiro Milênio**. São Paulo: LTr, 2000.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Eletrônico Aurélio: versão 5.11ª**. Curitiba: Positivo, 2004.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristiana Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e ministério público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- GONÇALVES, Leonardo Augusto. **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. São Paulo, 2007.
- GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **RAP – Revista Brasileira de Administração Pública**. V.40, 2006.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem da População 2007**. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final. Acesso em 26/01/2010.
- IGLESIAS, Fábio. **Comportamento em filas de espera: uma abordagem multimétodos**. Tese de Doutorado. Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2007.
- KIPNIS, Bernardo. **Políticas Públicas Aplicadas à Educação Fiscal - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania**. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.
- LOPES, Luís Sérgio de Oliveira. **Ética e Cidadania - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania**. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.
- MANSANO, Sônia Regina Vargas. **Sorria, Você Está Sendo Controlado**. Resistência e Poder na Sociedade de Controle. São Paulo: Summus, 2009.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MCCE, **Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral**. Disponível em <http://www.lei9840.org.br/historia/index.htm>. Acesso em 29 de janeiro de 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo do. **Administração Pública no Brasil:** política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UNB. Brasília - Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo do. **Modelo Brasileiro de Planejamento, Orçamento e Gestão** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2009. Apostila.

NUNES, Selene Peres Peres. **Responsabilidade Fiscal e Social** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2009. Apostila.

PAULO II, João. **Constituição Apostólica *Fidei Depositum***. Vaticano: Vatican, 1992.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da; (organizadores). **Controle Social de Políticas Públicas:** caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática:** Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PUTNAM, Robert D.. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como Instrumento de Participação Política.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A Participação Popular na Administração Pública: O Direito de Reclamação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SOUZA, Roberto de Azevedo e. **Participação Popular:** uma alternativa de mudança social: o papel da universidade. Ijuí: Unijuí, 2004.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Controladoria Governamental e Controle Social** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.

SPOSATI et al. **Gestão Municipal:** Descentralização e Participação Popular. São Paulo: Cortez, 2002.

TRINDADE, Claudia Aparecida de Souza. **Direitos Humanos e Cidadania** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.

VARGAS, Miramar Ramos Maia. **Metodologia de Pesquisa** - Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2008. Apostila.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Nos Caminhos da Inclusão Social:** A rede de participação popular de Porto Alegre. Brasília: UNESCO, 2004.

PARA AQUELES QUE EXERCEM OU JÁ EXERCERAM CONTROLE SOCIAL:

- 14 Como você exerce ou exerceu algum controle dos gastos públicos?
Ação individual:
Ação coletiva presencial:
Ação em Rede:
Outra forma:
- 15 Você sente, ou já sentiu algum tipo de pressão para **não** realizar controle sobre algum gasto público?
 Sim Não
- 16 Você sente receio em realizar trabalhos de acompanhamento e controle de gastos do Governo?
 Sim Não
- 17 Você já realizou visitas/inspeções para verificar a adequação e a regularidade de compras do Governo?
 Sim Não
- 18 Você se sente satisfeito com o desempenho dos órgãos responsáveis por apurar irregularidades relativas ao controle dos gastos públicos?
 Sim Não
- 19 Em caso negativo, o que você acha que deve ser melhorado no controle institucional?
 Sim Não
- 20 Você gostaria de participar de uma rede de controle social do Distrito Federal
 Sim Não Caso positivo, qual seu e-mail?