



Brasília | ano 52 | nº 205
janeiro/março – 2015

Teoria do Desenvolvimento e as perspectivas para um controle popular das contas públicas

ANA CARLA BLIACHERIENE
BRUNA DE CASSIA TEIXEIRA
DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO

Sumário

1. Notas introdutórias à teoria do Direito e Desenvolvimento e ao controle social da Administração Pública. 2. Transparência e responsabilidade do gestor público em matéria de contas públicas. 3. O controle das contas públicas como motor do desenvolvimento. 3.1. Classificações do controle orçamentário e seu enquadramento atual no Brasil. 3.2. Análise dos modelos existentes. 4. Alternativa para o controle popular de contas públicas. 4.1. O que se busca com um novo modelo de controle popular? 4.2. Como seria feito este controle? 4.3. Momento de atuação do controle popular. 4.4. Fatores primordiais. 4.5. Problemas e limites ao controle de contas. 4.6. Desinteresse do cidadão em participar. 5. Reflexões finais acerca do modelo proposto: propulsores do controle popular de contas. 5.1. Transparência e acesso à informação. 5.2. O papel da ONGs. 6. Conclusão.

Ana Carla Bliacheriene é professora associada da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Livre-Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre e doutora em Direito Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Bruna de Cassia Teixeira é advogada. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo é advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

1. Notas introdutórias à teoria do Direito e Desenvolvimento e ao controle social da Administração Pública

Foi a partir do século XIX que as teorias sobre desenvolvimento passaram a ter maior destaque no meio científico e acadêmico. Na década de 1960, o Movimento Direito e Desenvolvimento tentou, sem sucesso, transplantar modelos normativos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, sem considerar suas realidades díspares e complexas. Desse período até a década de 1990, as teorias mais difundidas sobre o desenvolvimento consideravam-no como sinônimo de crescimento

econômico. Não obstante o trabalho de monta desses teóricos iniciais, essa visão gerou um déficit social muito intenso nos países que a acolheram.

Sucederam-se novas teorias que tinham como foco do processo de desenvolvimento, além do crescimento econômico, a preservação dos direitos fundamentais e a maximização das liberdades de escolha da pessoa, bem como valores consagrados como direitos difusos, entre os quais se incluem os direitos da cidadania. Para os novos teóricos, entre os quais figuram Amartya Sen (com seu conceito de desenvolvimento como liberdade) e Douglass North (com a nova economia institucional), o desenvolvimento é um processo histórico no qual o crescimento econômico, a efetiva liberdade de escolha das pessoas, os indicadores sociais e a liberdade política evoluem constantemente levando determinado Estado a se localizar em uma posição comparativa aos demais em posição superior ou inferior. Esse processo não se confunde com a “modernização”, pois esta gera acesso a tecnologia e ao desenvolvimento econômico, mas não gera desenvolvimento integral com inclusão social (BERCOVICI, 2003).

O Direito e a participação popular no processo político das escolhas e do controle do gestor são elementos-chave tanto para a promoção do desenvolvimento, quanto para mensurar-lhe o desempenho. Quando o Direito ignora os processos econômicos e alimenta uma crença exagerada no poder das normas; ou quando gera altos custos de transação, insegurança jurídica, comprometimento do planejamento e falta de transparência e liberdade; ou, ainda, quando abre o espaço para corrupção, passa a ser um elemento interno para desestruturação do desenvolvimento. Cabe ao Direito: (i) organizar e implementar uma ordem jurídica estável, com regras claras e previsíveis; (ii) favorecer a liberdade econômica; (iii) tratar o cidadão equitativamente, permitindo sua participação democrática; (iv) favorecer a liberdade política e social; (v) incrementar a tecnologia e inovação; (vi) favorecer o crescimento do capital humano e social, bem como a criação de instituições públicas e privadas eficientes; e, por fim, (vii) conferir eficiência aos mecanismos de controle da Administração Pública, especialmente ao Poder Judiciário (BARRAL, 2006). O controle realizado pelo cidadão em face do Estado demonstra amadurecimento nos graus de civilidade.

Em sua acepção original, o termo “controle” é extraído do latim, *contra rotulum*, expressão que gerou sua derivação francesa, *contre-rôle*, e que está relacionada à análise de registros, sobretudo fiscais, os quais designavam os contribuintes elencados pelo órgão arrecadador. A expressão pode designar, além do próprio registro, diferentes ideias, como dominação, direção, limitação, fiscalização e verificação (HOUAISS, 2007).

A atividade financeira do Estado, como atividade de gestão da arrecadação de recursos da sociedade e realização de despesas públicas, tem

sua gênese na necessidade de atuação estatal para realização das atividades administrativas ou para a prestação de serviços públicos. Considerando que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988) e que o Estado serve à sociedade, torna-se indispensável um sistema eficaz de controle da relação entre receitas e despesas.

Nesse sentido, por meio do controle não só se efetiva a realização da democracia representativa, como se abrem caminhos para a democracia participativa, com a responsabilidade do gestor e do cidadão. E ainda, num crescendo, conforme proposto por Dewey (2008), propugna-se a “radicalização” da democracia na sua forma cooperativa, com a criação de ambientes comunitários em que as pessoas, ligando-se umas às outras, por meio da comunicação, atuam coletivamente estabelecendo objetivos comuns.

Cabe, no entanto, de forma preliminar, diferenciar, no âmbito das relações entre o indivíduo e o Estado, a *participação popular* do *controle social* ou *controle popular*, caminhando da manifestação da soberania popular ao exercício do direito político de controle (BRITTO, 2010).

O controle social, ou controle popular, existe como fiscalização do governo por particulares, cidadãos, instituições da sociedade civil ou pela coletividade em geral, quanto ao cumprimento dos deveres das autoridades públicas. Assim, é exercido tanto na defesa de interesses particulares quanto dos coletivos. Não se trata, todavia, de controle político, visto que apenas é dirigido à observância das normas preexistentes, e não propõe a soberania popular para a edição de novas regras jurídicas, mas apenas a conclamação da cidadania, no exercício da liberdade. Logo, apresenta-se o controle social não como um poder político. É um direito subjetivo do cidadão.

São exemplos de controle popular na Carta Constitucional de 1988: o controle da prestação

de serviços públicos (art. 37, § 3º, I), o controle de contas (arts. 74, § 2º e 31, § 3º), além da consagração do próprio voto (art. 14), sendo este o maior exemplo de exercício da cidadania e fundamento do sistema de democracia representativa, que prima pela soberania popular (art. 1º, II). Este último tem a característica de funcionar como mecanismo de controle quando exclui da seara política aqueles que não atenderam ao interesse público, mas também tem seu aspecto de participação popular, quando escolhe os cidadãos aptos a ocupar funções de destaque da República.

A participação popular é a ação do povo no âmbito de sua soberania, decidindo, junto com o Estado, as medidas a serem tomadas na atividade administrativa da sociedade. Apesar da diferente caracterização proposta, participação popular e controle social ou popular são conceitos que se complementam e muitas vezes se interpenetram (BRITTO, 2010). São exemplos de participação popular na Carta Constitucional de 1988: a instituição do tribunal do júri (art. 5º, XXXVIII), a iniciativa legislativa popular (arts. 27, § 4º; 29, XIII, entre outros) e, como já dito, o voto (art. 14).

O desenvolvimento histórico brasileiro do controle das contas públicas teve um dos seus mais significativos passos em 7 de novembro de 1890, com a criação normativa – por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda – do Tribunal de Contas da União, que só foi efetivamente instalado em 1893.

Sob a égide da Revolução de 1930 e com o advento do Estado Novo, quando houve um movimento para a modernização do aparelho estatal, surgiu um modelo de gestão no qual a Administração Pública passou a pautar-se expressamente pela preservação do interesse público e pelo controle *a priori* dos seus atos, consolidando-se a burocratização da estrutura administrativa. Na Constituição de 1937, deu-se

grande destaque para o processo orçamentário e, em meio ao regime autoritário, instaurou-se um modelo de orçamento do tipo administrativo, ou seja, elaborado e decretado pelo chefe do Poder Executivo (GIACOMONI, 2009, p. 43).

Após um período de planificação estatal, nas décadas 1960 e 1970, quando houve uma forte intervenção do Estado na esfera econômica, ocorreu um salto no que tange à responsabilização dos gestores na utilização dos recursos públicos. A Lei Geral do Orçamento Público (Lei nº 4.320/64) e o Decreto-lei nº 200/67 instituíram normas que regulavam a elaboração e execução do orçamento público de forma a garantir a eficiência e eficácia da gestão pública. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – num cenário de pressões no campo político com campanhas de conteúdo popular contra o autoritarismo – consolidou-se um sistema de controle do Estado por mecanismos de freios e contrapesos, privilegiando-se a separação dos Poderes e a participação popular (GIAMBIAGI; ALEM, 2008).

Diante de tantas demandas constitucionalizadas, agravou-se o contexto político de deterioração dos serviços públicos, a crise fiscal e o descontrole inflacionário. Esse conjunto de fatores impulsionou uma reforma administrativa geradora de significativa alteração no sistema de controles da Administração Pública. Diante dessa nova perspectiva, surge um modelo de controle, baseado na redução do formalismo, com maior autonomia do gestor público. Além disso, o controle *a priori* é gradativamente complementado, mas não completamente substituído, pelo controle *a posteriori*, ou controle de resultados, reduzindo a burocratização do aparelho estatal. Nesse contexto, o controle contábil de custos, que pode ser realizado também pela participação social, passa a configurar-se como um instrumento central do novo mecanismo (GIAMBIAGI; ALEM, 2008).

Como corolário dos controles político e social, os controles contábil e financeiro têm no orçamento seu principal instrumento. O orçamento é a consolidação da previsão de receitas e fixação de despesas para determinado período, estabelecido pelo Poder Executivo mediante aprovação do Poder Legislativo. Por isso, trata-se de instrumento pelo qual os cidadãos, num sistema de democracia representativa, controlam não só a prestação de serviços públicos, mas toda a atividade estatal, em função da receita prevista em lei, oriunda dos diversos setores da sociedade, e da despesa fixada (FURTADO, 2009, p. 42). Orienta-se, sobretudo, pelos princípios da universalidade, exclusividade, unidade, programação, legalidade, transparência, publicidade, não afetação, participação e pelo princípio do equilíbrio. Esses princípios expõem os fundamentos que não apenas permitem, mas garantem, ou ao menos deveriam garantir, a existência de um controle popular efetivo (CREPALDI, 2009, p. 53-59).

Podem-se diferenciar os modelos orçamentários, de acordo com o seu conteúdo, em orçamentos tradicionais e orçamentos modernos (GIACOMONI, 2009, p. 53-62). Enquanto o modelo tradicional trata o orçamento como um simples inventário dos meios para realização das tarefas do Estado, o orçamento moderno, também conhecido como orçamento-programa, traça o programa de trabalho para o próximo exercício. Desde a edição da Lei nº 4.320/1964 foi adotado o modelo de orçamento-programa no Brasil. Idealmente, nesse sistema, privilegiar-se-ia um controle premial ou por resultados.

Diante da obrigatoriedade da observância da lei orçamentária, garante-se um maior controle pelos cidadãos, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, quanto à realização dos gastos públicos (MINGHELLI, 2005, p. 53). Nesse contexto, no que diz respeito ao cumprimento do que está previsto no orçamento,

nascem os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão irregular das contas públicas.

2. Transparência e responsabilidade do gestor público em matéria de contas públicas

Há críticas no sentido de que o atual sistema orçamentário brasileiro seja meramente formal, pois apenas prevê a receita e autoriza a despesa, não dirige a ação administrativa, nem garante resultados econômicos ao ser executado pela Administração Pública (SANTOS, 2005, p. 3); em outros termos, não seria um efetivo orçamento por resultados.

Considerando a possibilidade de qualquer empreendimento envolver riscos, nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito, que exige aferições de responsabilidade caso a caso. Assim, os mecanismos de controle agem para minimizar os efeitos nocivos das decisões equivocadas. Deve-se abrir espaço, portanto, para a *accountability*, ou seja, a responsabilização objetiva do gestor por seu desempenho, ainda que seu ato não seja ilícito *stricto sensu*, mas desde que contrarie princípios e diretrizes basilares da Administração Pública e da gestão da coisa pública (ROCHA, 2002, p. 17-18).

A questão da responsabilização do gestor pela má utilização dos recursos públicos, antes regida por regras gerais do direito civil e por outras de caráter administrativo, tem como marco regulatório relevante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei nº 10.028/2000, que incluiu no artigo 354 do Código Penal tipos penais relativos às finanças públicas. De acordo com a LRF, uma gestão para ser responsável deve estar baseada em três pilares: planejamento, transparência e controle das contas públicas. É nesse sentido que Furtado (2009, p. 283-284) critica o fato

de a LRF tratar de assuntos que deveriam ser óbvios, dispensando previsão legislativa. Impor o dever de planejamento à gestão pública, desse modo, seria semelhante a impor o respeito ao assento preferencial para idosos ou gestantes no transporte público.

Importante alteração legislativa foi alcançada com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131/2009, que impõe ao gestor público a disposição, *em tempo real*, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos com acesso público, para o acompanhamento pela sociedade. Abrem-se, com isso, oportunidades de maior controle social na gestão de recursos públicos, em decorrência da possibilidade de consulta quase imediata, pelos interessados, à realização da despesa. Cabe indagar se esse acesso à informação é, isoladamente, propulsor da participação social, o que se analisará em momento próprio.

A adaptação dos gestores públicos a essa nova exigência enfrentará dificuldades por conta do histórico de obscuridade no trato da prestação de contas públicas; vide a 75ª posição alcançada pelo Brasil no *ranking* de corrupção do ano de 2009, segundo informa a ONG Transparência Internacional.¹

Ainda que não desejada, a corrupção é fenômeno constatado em organizações públicas

¹ Segundo dados da pesquisa realizada pela ONG Transparência Internacional – Corruption Perceptions Index 2009 (CPI – 2009) –, o Brasil apresenta pontuação de 3,7 numa escala em que vai de 0 – 10 no sentido do país que apresenta maior corrupção (nível 0) no setor público até o menos corrupto (nível 10). O Brasil é o 75º país numa lista de 180 países, sendo a primeira posição ocupada pela Nova Zelândia. O ranking apresentado pela ONG é baseado em 13 pesquisas independentes que não necessariamente incluem todos os países ali elencados. Os resultados alcançados indicam que a corrupção no setor público – ainda que não possa ser mensurada em aspectos quantitativos, em função da obscuridade inerente à sua consolidação – apresenta-se como um problema global, tendo em vista que a maioria dos países apresenta pontuação abaixo de 5,0 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009).

e privadas, de nações desenvolvidas ou não. É insuficiente, portanto, a existência de controle prévio, concomitante ou posterior que não gere responsabilização do gestor corrupto. Assim, a crise da representação popular apenas pode ser enfrentada pela participação efetiva dos cidadãos e pela efetividade dos Poderes instituídos, principalmente o Judiciário, na punição dessas práticas indesejadas.

3. O controle das contas públicas como motor do desenvolvimento

Segundo teóricos da análise econômica do Direito, os agentes – tanto públicos quanto privados – ao tomarem suas decisões, entre outras variáveis, consideram o plexo normativo vigente, a eficiência dos mecanismos de decisão e punição de práticas indesejadas e o quão consolidadas são as instituições. Assim, por meio dos diferentes instrumentos de controle – entre eles o orçamento –, a fiscalização pode ser financeira, orçamentária, contábil, operacional ou patrimonial. Essas modalidades de fiscalização integram-se e implicam-se de tal forma que permitem a fiscalização de qualquer atividade financeira do Estado. A fiscalização atinge, portanto, desde as alterações no patrimônio público até a eficácia, a eficiência e a economicidade dos gastos públicos (FURTADO, 2008, p. 317-362).

Diante do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, não se mostra suficiente a atuação da Administração Pública apenas em conformidade com a legalidade, mas se exige a efetiva satisfação das necessidades da sociedade, com o menor custo possível. Com base nesse princípio, fica a Administração Pública submetida ao controle tanto do modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desenvolvimento possível das atribuições, quanto do modo de sua própria organização, estruturação e disciplina, com vistas ao alcance de resultados, sobretudo os relativos à alocação das verbas públicas (DI PIETRO, 2008, p. 92).

Cabe-nos diferenciar os princípios da eficiência e da eficácia na gestão pública. Enquanto o primeiro, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, diz respeito ao alcance do maior benefício com a menor utilização de recursos possível, evitando desperdícios, o segundo está relacionado ao alcance dos resultados e metas estabelecidos e, portanto, só pode ser aferida mediante controle posterior.

O controle financeiro exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública e sobre si mesmo se dá na medida em que fixa receita e estima despesa, por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, impondo a observância

de limites financeiros, além de realizar mecanismos de controle por meio do Tribunal de Contas. Esse controle deve abranger a legalidade dos atos, a legitimidade das despesas, a economicidade, a fidelidade funcional dos agentes públicos e o cumprimento de programas de trabalho e metas, devendo, para isso, realizar-se de forma prévia, concomitante e posterior à execução orçamentária (GIACOMONI, 2009, p. 333).

Embora a atribuição do controle seja essencialmente estatal, com o papel de fiscalização de um Poder sobre o outro, além do paralelo controle interno, cabe a qualquer cidadão a provocação do exercício do controle na defesa dos interesses individuais e coletivos, ao que se denomina controle popular.

A fim de identificar uma proposta de controle popular que se mostre efetiva, nos termos do que sugerem estudos realizados por pesquisadores do Banco Mundial (SHAH, 2007), é imprescindível localizá-la quanto ao momento de realização e quanto ao órgão ou entidade competente para sua implementação.

3.1. Classificações do controle orçamentário e seu enquadramento atual no Brasil

Sugere-se a classificação do controle segundo o sujeito que o executa. Daí o controle orçamentário poder ser classificado em interno ou externo.

O controle interno caracteriza-se quando a entidade controlada está incluída na estrutura organizacional de Poder da entidade controladora. Conforme previsão constitucional (art. 74), os três Poderes devem estabelecer sistemas de controle interno. Na esfera federal: (i) no âmbito do Poder Legislativo, existem as Secretarias de Controle Interno do Senado e da Câmara dos Deputados; para o Poder Judiciário, há a competência constitucional do Conselho Nacional

de Justiça (CNJ) no controle da atuação administrativa e financeira, além daquele já realizado pelas Secretarias de Controle Interno presentes em cada tribunal; e, por fim, (iii) no âmbito do Poder Executivo, aparelhou-se a Controladoria Geral da União (CGU) que tem prestado serviços relevantes, inclusive denunciando situações irregulares ao Tribunal de Contas da União.

Partindo-se do pressuposto de que controlador e controlado estejam na estrutura administrativa do mesmo Poder da República, considera-se ainda como espécie de controle interno aquele exercido pela administração direta sobre a administração indireta, tendo em vista que o Decreto-lei nº 200/1967, ao definir a estrutura organizacional da Administração Federal, dispõe sobre a vinculação das entidades compreendidas na administração indireta aos Ministérios em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade (art. 4º, parágrafo único). Há respeitáveis entendimentos contrários na doutrina, no sentido de o controle da administração direta sobre a indireta ser forma de controle externo (DI PIETRO, 2008, p. 479).

Vale ressaltar que a efetividade do controle interno só será alcançada se estiver presente nos três níveis da federação, o que implica a existência de um sistema de distribuição de competências entre os diferentes agentes controladores. Por fim, ressalte-se que o controle interno não se confunde com o poder hierárquico característico da Administração Pública.

O controle externo pode ser tomado sob duas diferentes perspectivas. Conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal, o controle externo da Administração Pública Federal (*stricto sensu*) compete ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Cabe ao controle externo, conforme previsão constitucional (art. 70, *caput*), a fiscalização quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das

subvenções e renúncia de receitas por parte das entidades da Federação e da Administração Pública em geral.²

Por outro lado, partindo-se da perspectiva oposta à de controle interno, conclui-se que o controle externo é aquele realizado por um sujeito pertencente à estrutura administrativa de um Poder distinto daquele a que está submetido o sujeito controlado. Também se considera controle externo aquele realizado pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário – quando provocado –, pela sociedade civil organizada ou ainda pelo cidadão individualmente considerado. Quando a sociedade controla o poder público, o controle externo passa a receber um nome mais específico: controle social.

Além do controle externo realizado por órgãos específicos na sua atuação de ofício, é possível que os mesmos sejam provocados pela população, partidos políticos, associações ou sindicatos, nos termos do art. 74, § 2º da Constituição Federal. O Tribunal de Contas atua também como um tipo de ouvidoria a fim de garantir a eficiência e eficácia da gestão dos recursos públicos. Logo, é também por meio das funções do controle externo do qual participa o Tribunal de Contas que se torna possível a implementação do controle popular. Para o regular exercício do controle, o Tribunal de Contas se servirá positivamente das informações sobre fiscalizações³ e da ouvidoria para proceder à investigação de denúncias de irregularidades e à aplicação de medidas sancionadoras ou corretivas após a verificação da ilegalidade (DI PIETRO, 2008, p. 742).

O controle social externo também poderá se dar pelos Conselhos, que analisam o mérito das políticas públicas, bem como realizam fiscalização de caráter financeiro. Como exemplos, citam-se o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização aos Profissionais da Educação).

Quanto ao momento de sua realização, o controle de contas pode ser prévio, concomitante e subsequente. Na fase da produção da proposta orçamentária, pelo Poder Executivo, e da aprovação das leis orçamentárias, pelo Poder Legislativo, ocorre o controle prévio; quando do acom-

² Ainda no âmbito do Poder Executivo, a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional na gestão dos convênios entre os entes federativos é uma forma de controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, visto que, conforme previsão constitucional (art. 71), podem-se restringir as transferências voluntárias em circunstâncias de descumprimento de deveres da gestão administrativa relativos às contas públicas (como por exemplo, a não divulgação das contas públicas na internet).

³ Sobre o aspecto do acesso à informação, cabe ressaltar a previsão do art. 31, § 3º, da Constituição Federal, que determina a disposição por 60 dias, anualmente, das Contas dos Municípios para a apreciação do contribuinte, que, diante da constatação de irregularidades, pode provocar o controle externo, exercendo seu direito de participação.

panhamento da execução orçamentária, há o controle concomitante e, depois de finda a execução orçamentária, faz-se o controle subsequente das contas públicas. Para que se realize um controle por resultados, ou seja, o alcance das metas predefinidas e a verificação da eficiência dos recursos públicos, o controle, sobretudo o popular, deverá ser realizado no momento subsequente à execução orçamentária.

3.2. Análise dos modelos existentes

3.2.1. Modelos tradicionais

A doutrina geralmente aponta três modelos de controle do orçamento: legislativo, jurisdicional e político-partidário. O modelo legislativo se caracteriza por atribuir essa competência a um funcionário único – demissível a critério do Parlamento – que realiza a superintendência da contabilidade de maneira eventual. O segundo tem como características a existência de um processo judicial de apreciação das contas realizado por um órgão colegiado – composto por membros sem dependência direta do Parlamento e do Executivo – e a posterior subordinação da contabilidade à fiscalização do Executivo. No modelo político-partidário, ocorre a contabilidade em separado e controlada por um partido único (BALEEIRO, 2008, p. 530).

Segundo as explicações de Baleeiro (2008) acerca dos diferentes modelos de controle existentes, na Inglaterra, desde o *Exchequer and Audit Departments Act of 1886*, foi criado, no Parlamento, o cargo do *Comptroller and Auditor General*. Esse funcionário é responsável por acompanhar a execução orçamentária, podendo frustrar a autorização de saída de fundos, caso um ministro tente conduzir o governo em desacordo com o Parlamento. O *Comptroller* escolhe ao acaso determinada seção de cada departamento ou unidades administrativas locais e submete-as a um rigoroso controle. Tal sistema cria uma constante ameaça, pois não se sabe quando cada seção ou unidade será investigada, o que contribui para que todos mantenham absoluta regularidade ou, como efeito adverso, para a tentativa de captura do agente público responsável pelo controle.

Na França, por sua vez, vige o modelo judicial. A *Cour des Comptes* tem como atribuição o controle posterior sobre as finanças do país e das administrações locais. Essa Corte é basicamente uma jurisdição administrativa, podendo suas decisões ser reformadas pelo Conselho de Estado. Deve comunicar as irregularidades administrativas ao Legislativo para os efeitos da conta geral financeira e responsabilização dos ministros.

Na Rússia, no passado, adotou-se o modelo partidário, imperando o sistema de partido único, sem qualquer tolerância aos grupos mino-

ritários. Dessa forma, a prestação de contas do governo fazia-se perante órgãos do partido. Tal sistema não se mostra compatível com a Constituição brasileira, por se tratar de um país pluripartidário.

Um interessante modelo foi o adotado pela Suécia. Lá, qualquer pessoa do povo pode fiscalizar a execução orçamentária, tendo o direito de acesso amplo aos arquivos públicos. Por esse meio, o público é convocado a controlar toda a Administração. Apesar de ser uma forma de controle ao acaso, há ampla divulgação pela imprensa quanto ao que se passa na Administração. O modelo legislativo brasileiro – apesar de ser um modelo misto –, após a promulgação da Lei Complementar nº 131/2009, em certa medida confere instrumento para se aproximar do modelo de controle popular sueco. Por meio desse diploma legal, buscou-se eliminar dois primordiais obstáculos à participação popular: a indisponibilidade de informação e a falta de transparência. Ao gestor impõe-se o dever de tornar disponível, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária em meios eletrônicos de acesso público.

3.2.2. Modelos com uso de tecnologia

As novas tecnologias da informação e comunicação têm grande impacto nos modelos de controle orçamentário, tendo em vista sua vasta utilização pelos governos sobre o poder burocrático. A esse novo expediente convencionou-se denominar “governo eletrônico” ou *electronic government (e-gov)*.

A título de exemplo, há, no Brasil, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que torna possível analisar completamente as contas de todos os órgãos da administração direta da União e inibe qualquer compra que possa ser empenhada ou liquidada sem ser processada no sistema desenvolvido e administrado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Relevante também é o papel do Siga Brasil, um sistema de informações orçamentárias de mais fácil manipulação e de uso mais acessível aos cidadãos, criado no âmbito do Senado Federal. Por meio de consultas interativas, permite-se o acesso integrado ao Siafi, ao Siga e a outras bases de dados relacionadas ao orçamento público por um único sistema de busca. Assim, essa ênfase na utilização de tecnologia da informação na produção, armazenamento e divulgação de dados fortalece o processo de transparência das contas públicas (CULAU; FORTIS, 2006, p. 9-11).

Na seara de contribuições tecnológicas à efetivação do controle popular, cabe destaque ao relevante papel exercido pelas ONGs no que diz respeito ao acesso à informação, manifestação dos interessados e compreensão e esclarecimento dos dados técnicos dispostos nos bancos de dados

oficiais. Entidades como a “Contas Abertas” e a “Transparência Brasil” – esta última ligada, até 2007, à “Transparência Internacional” – mitigam as dificuldades instrumentais encontradas para o exercício de uma democracia participativa e facilitam a comunicação, reduzindo distâncias. Outro exemplo de efetividade no uso da internet como meio de realização do controle popular sobre as contas públicas é o *site* “Democracia participativa”⁴, que tem Jundiá e São Paulo como duas das cidades mais ativas em todo o País.

4. Alternativa para o controle popular de contas públicas

Como já demonstrado, o controle popular também é uma forma de controle externo. Entretanto, deve-se considerar falsa a premissa de que essa forma de controle tem como finalidade exclusiva a apuração de denúncias e crimes contra o patrimônio. Um modelo eficaz de controle popular deve servir como instrumento de gestão; caso contrário, o controle deixaria de ter como foco principal a melhoria dos métodos e processos administrativos, o que geraria um controle meramente repressivo e não direcionado à melhoria efetiva da forma como o dinheiro público é gasto (ROCHA, 2002, p. 4).

Faz-se a crítica ao modelo atual de controle, pois carrega em si uma contradição: “por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole” progresso (OLIVEIRA, 1996, p. 76). Dessa forma, o modelo aqui proposto tem como foco não só o caráter fiscalizador do controle, no sentido repressivo, mas leva em conta o aspecto preventivo e organizacional que o controle pode e deve trazer, buscando sempre a melhor alocação dos recursos (SHAH, 2007).

⁴Disponível em <<http://www.cidadedemocratica.org.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

4.1. O que se busca com um novo modelo de controle popular?

O novo modelo de Administração Pública visa a substituir a perspectiva burocrática até aqui vigente por uma nova abordagem que compreende o papel do Estado na implementação de políticas públicas estratégicas em diversas áreas da sociedade, o que exige a utilização de práticas gerenciais modernas, a partir de novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições, sem perder de vista sua função eminentemente pública. Assim, o controle popular deve auxiliar na construção de um Estado que trabalhe melhor e custe menos, apontando a melhor forma de gastar o dinheiro público (PEREIRA; SPINK, 2005).

Esse novo modelo também propõe-se a melhorar: i) os resultados de desenvolvimento, enquanto aprimora a qualidade da relação entre cidadão e Estado, particularmente em termos de resposta em nível local para as preferências dos cidadãos; ii) a *accountability* dos administradores e representantes locais; e iii) a democracia, conferindo aos cidadãos maior confiança em si e no governo.

4.2. Como seria feito esse controle?

Seria ideal que o novo modelo de controle popular tivesse lugar junto ao Poder Legislativo, instância na qual se aprova o orçamento e se controlam posteriormente os gastos públicos, pois a atuação exclusivamente coordenada pelo Executivo poderia implicar cooptação de interesses e imposição de obstáculos ao controle efetivo. Apesar disso, nada impede que o cidadão também participe, junto ao Poder Executivo, dos processos de formação da proposta orçamentária, por meio do orçamento participativo.

O momento ideal para que a participação popular ocorra, no sentido de maior concreti-

zação da vontade dos cidadãos, é o da aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo. Ainda que atualmente, em nível federal, o modelo orçamentário de participação seja uma mera permissão para uso do legislador, teme-se a ocorrência eventual de interferências externas, como o *lobbying*, que não levem a um benefício direto e efetivo dos cidadãos. No Brasil, já há experiências estaduais e municipais de participação popular obrigatória para a validação do processo orçamentário.

Um argumento a favor da participação do cidadão na fase executiva do orçamento é o fato de que em um sistema político no qual o Poder Executivo seja dominante é improvável que o Poder Legislativo mude radicalmente as propostas orçamentárias. Por essa razão, há uma maior oportunidade para a participação durante o estágio de preparação do orçamento do que durante o processo de sua aprovação.

Apesar de essa assertiva ser verdadeira, o controle popular teria que atuar também nesse segundo momento, em que o Legislativo poderia contar com o apoio da população, como forma de reforço à democracia representativa. Essa alternativa é perfeitamente possível de ser aplicada juntamente com o orçamento participativo, até como maneira de evitar que determinada obra, aprovada pelo cidadão, seja vetada ou posteriormente ignorada.⁵

Diante de tantas vinculações orçamentárias obrigatórias, cabe ressaltar que o orçamento participativo se refere a uma pequena parte do

orçamento, ficando grande parte fora da análise de um controle popular eficaz.⁶ O modelo aqui proposto seria feito mediante a realização de audiências públicas, apontando falhas de alocação de recursos e propondo melhorias, já que é comum o Executivo elaborar seu orçamento baseado em alocações prévias, o que mantém certa rigidez na distribuição de recursos, e o mesmo quadro de desenvolvimento social do período orçamentário anterior.

Pode-se arguir a falta de capacidade técnica da população em opinar sobre a melhor forma de gastar o dinheiro público. Entretanto, vale ressaltar que, por ser o povo o destinatário dos serviços públicos, é ele quem melhor sabe qual a área mais deficiente, não sendo necessário conhecimento técnico para isso. Não se pode negar que a capacidade técnica limitada seja realmente um entrave ao acesso à informação. A falta de recursos financeiros da maior parte da população geralmente limita a educação, o nível de apreensão e a familiaridade com o processo político. Os governos frequentemente citam essa falta de capacidade como a razão para obstar a participação popular nas escolhas das políticas públicas.

Esse entendimento pode ser exagerado. A qualidade da participação depende em grande parte de como ela é organizada, como os cidadãos são perguntados para expressar suas visões, e como lhes é passada a informação sobre tópicos como recursos limitados e transferências. Mesmo em países desenvolvidos, nos quais

⁵ O orçamento participativo é uma expressão da democracia direta que oferece aos cidadãos a oportunidade de aprender sobre as operações do governo e a deliberar, debater e influenciar a alocação de recursos públicos. É um instrumento para educar, engajar e dar poder ao cidadão, fortalecendo a demanda pelo bom governo, reduzindo a ineficiência governamental, o clientelismo, o paternalismo e a corrupção. Ademais, por meio dele, os grupos marginalizados ou excluídos têm a oportunidade de influenciar as decisões públicas que são vitais aos seus interesses (SHAH, 2007, p. 1, tradução nossa).

⁶ Soma-se a isso o fato de os resultados alcançados por meio do orçamento participativo não serem vinculantes, mas ficarem sujeitos à posterior decisão do gestor sobre a alocação de recursos proposta. OLIVEIRA (2008, p. 308-311) vê como “solução” para a garantia de mínima vinculação possível das propostas apresentadas por meio do orçamento participativo a obrigatoriedade do Executivo acolher à primeira prioridade eleita pela micro-comunidade, sob pena de a norma que determina a realização de debates, audiências, discussões etc. perder sua eficácia ao não impor a aceitação de nenhuma das propostas apresentadas.

a educação dos cidadãos e seu conhecimento sobre o governo são presumivelmente altos, há uma ampla variação na qualidade da participação (SHAH, 2007).

Se a baixa capacidade técnica dos cidadãos é um problema de fato, ele deve ser levado em conta antes de o processo de participação começar. Se a capacidade não pode ser melhorada, outra solução deve ser encontrada. Uma das alternativas é dar aos cidadãos informações básicas sobre o que a participação espera alcançar e o que trará de benefícios. Uma alternativa para construção da capacidade do cidadão está no papel das ONGs em prover com análise técnica os orçamentos e propostas políticas (SHAH, 2007, p. 63).

Quanto ao controle das contas públicas, por ser o Legislativo o Poder competente para analisar tais gastos, com auxílio do Tribunal de Contas, a inclusão da população por meio do controle popular serviria como instrumento para analisar a legitimidade, eficiência e eficácia de tais gastos, o que colaboraria com os Tribunais de Contas no que tange à dificuldade real de analisar materialmente todos os gastos da Administração. Sob esse aspecto, a inclusão de Audiências Públicas, no lugar do sistema já existente de denúncia aos Tribunais de Contas, tornaria mais eficiente a tarefa de apuração de irregularidades, e ampliaria as possibilidades de controle por trazer maiores elementos informativos ao Legislativo.

Nas Audiências seriam produzidos relatórios, que serviriam tanto para trazer elementos informativos ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para o julgamento das contas, quanto para ensejar a fundamentação a fim de que, em orçamentos posteriores, o Legislativo tivesse maior respaldo para vetar determinadas dotações orçamentárias que se tenham falhas no passado. Dessa forma, partiríamos para a adoção de um efetivo modelo de orçamento

por resultados ou orçamento premial, no qual se premiam com maior dotação orçamentária as áreas com maior demonstração de boa gestão da dotação do orçamento do ano anterior.

Tal modelo de controle encontra respaldo constitucional na interpretação do art. 74, IV, em conjunto com seu § 2º, ao estipular que “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. A norma constitucional inclui aí o controle popular, que é controle externo contido no § 2º: “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).

4.3. Momento de atuação do controle popular

Para poder contribuir de forma efetiva, o controle precisa atuar nas diversas etapas do processo de produção orçamentária, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários.⁷

O controle só pode ser assim caracterizado quando é feito tempestivamente, atingindo seu objetivo de trazer melhor eficiência e organização na forma como o dinheiro público é gasto. Um controle que só é feito após a ocorrência

⁷O modelo aqui proposto não se afasta de outros já existentes, como bem informa Shah (2007, p. 15, tradução nossa), ao explicar que o orçamento russo, nos níveis locais e regionais, opera de acordo com um processo de quatro passos: planejamento e preparação de um rascunho de orçamento; revisão e aprovação do orçamento por um corpo local ou regional; implementação do orçamento; e revisão dos relatórios do orçamento por corpos locais e regionais. Em qualquer ponto do processo, a sociedade civil e o público em geral têm o direito de influenciar a tomada de decisão local do processo orçamentário, participando em Audiências Públicas, conduzindo questionários sobre a opinião pública e organizando debates públicos.

do dano, com objetivo único de identificar responsáveis, não é o melhor modelo de controle, já que em muitos casos os recursos desviados não serão devolvidos aos cofres públicos e, se devolvidos, não repararão de maneira efetiva o dano causado.

4.4. Fatores primordiais⁸

Para a proposição de um modelo de controle popular de contas públicas, alguns fatores básicos devem ser considerados.

Em primeiro lugar, os atores relevantes (população e gestores) são indivíduos racionais que buscam interesses próprios, mas que respondem tanto a incentivos, quanto a desestímulos (MASLOVE; SWIMMER, 1980, p. 182). Dessa forma, se as Audiências se basearem no dever cívico, elas provavelmente terão maior sucesso, por existir um interesse endêmico (ou estimulado) da população local em preservar e melhorar a “coisa pública”; seria um termômetro do comprometimento e da civilidade local.

Além disso, as condições locais pré-existentes devem ser analisadas previamente para saber que medidas são mais ou menos urgentes. Dessa forma, saber qual é a dotação orçamentária para o projeto, a assistência técnica disponível, qual a tradição de participação e cooperação entre as associações civis locais é decisivo. Outro fator primordial é a necessidade de aumento da consciência, educação e capacitação de multiplicadores para criação de uma estrutura de incentivo à participação.

Devem ser claras as regras concernentes à participação e tomada de decisão para traçar os limites da participação, evitar eventuais quebras na comunicação e permitir o monitoramento adequado das atividades. É necessário que existam campanhas de relações públicas e o envolvimento da mídia, tanto para incentivar a participação, quanto para informar eventuais irregularidades.

Vale ressaltar que o processo em que o controle se insere não está livre de captura pelo poder econômico, podendo até mesmo beneficiar certos partidos políticos. Para prevenir tais abusos, é necessário conhecer a política local e as relações formais e informais de poder.

4.5. Problemas e limites ao controle de contas

O modelo proposto de controle popular gerencial teria capacidade moderada de enfrentar a exclusão política e social. Apesar de ser uma ideia que busca a inclusão política e maior justiça social, não constituiria de

⁸ As propostas sugeridas pelos autores para a realidade brasileira aproveitam grande parte das sugestões dispostas nos estudos do Banco Mundial (SHAH, 2007).

maneira alguma uma solução mágica aos problemas de desigualdade enfrentados pelo País.

Detalhes de implementação e acompanhamento de projetos são cruciais para determinar o sucesso que eles terão, sendo que uma série de problemas pontuais não identificados ou mal gerenciados pode significar a não concretização dos objetivos do modelo implantado.

4.5.1. Limites técnicos

Segundo Torres (2004, p. 38), a maior parte da definição política macroeconômica das democracias modernas é feita fora das instâncias políticas tradicionais, não sendo possível o controle ou fiscalização por parte do cidadão. Dessa forma, não há participação popular nas decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, ou pelo Conselho de Política Monetária (COPOM). Apesar de apresentarem reflexo nos gastos públicos – e, conseqüentemente, na vida do cidadão –, a participação nesses casos não ocorre, pois exige-se do cidadão uma complexidade de conhecimentos técnicos de difícil apreensão.⁹

Assim, a participação encontra obstáculos técnicos que subsidiam as decisões da Administração Pública, sobretudo no conflito entre o chamamento à participação e as exigências de tecnicidade burocrática. Ademais, esse processo pode gerar uma perigosa frustração quando o cidadão não tem conhecimento dos limites de sua participação nas decisões de interesse público (TORRES, 2004, p. 39).

A implantação de alternativas de controle popular deve passar também pelo questio-

⁹ Entretanto, o presente modelo não descarta uma possível participação em questões mais complexas, mas admite que tais habilidades são vagarosamente construídas, o que pode levar anos para que os participantes desenvolvam a capacidade de entender a complexidade de soluções eventualmente propostas.

namento sobre a eficácia procedimental dos órgãos de fiscalização dos gastos públicos. Um procedimento burocrático, ou excessivamente formalista pode significar a ineficiência de qualquer modelo (TREVISAN et al., 2003, p. 56-57), desestimulando o controle popular.

4.5.2. Problemas quanto à continuidade

Um dos problemas enfrentados por qualquer modelo de controle popular de contas públicas é a sua descontinuidade. Por mais que um modelo popular de controle de contas tenha eficácia, sem o apoio dos entes responsáveis pela apuração das denúncias, corre-se o risco de desestimular iniciativas válidas (TREVISAN, 2003, p. 21).

O problema da burocracia, acima analisada, também traz sérios reflexos na continuidade de qualquer modelo. O fato de as ONGs corriqueiramente desempenharem papel central na implementação de um modelo de participação não desvaloriza tais iniciativas, mas a centralização de poder decisório pode ter implicações para a continuidade do modelo, que dessa forma será sempre dependente de determinada organização.

4.6. Desinteresse do cidadão em participar

O fato de a sociedade civil brasileira ser desorganizada, e muitas vezes desinteressada, é um grave problema a qualquer modelo de controle popular. A aprovação de legislação, estimuladora do engajamento direto dos cidadãos direcionados às decisões sobre recursos públicos, é necessária, mas não é suficiente para aumentar a participação (SHAH, 2007, p. 7).

Conforme identifica Shah (2007), há vários motivos que podem levar um povo a não se engajar em mecanismos de participação. O fato de os cidadãos terem sido excluídos, histórica-

mente, das decisões que os afetavam leva à descrença na ação coletiva, tornando-os recebedores passivos dos serviços públicos. Em decorrência disso, ainda que muitos cidadãos estejam insatisfeitos com os serviços locais, muitas vezes não acreditam que possam ter alguma influência sobre tais serviços ou que os governos locais possam fazer qualquer coisa acerca desse problema.

Assim, segundo o autor, para que o controle seja efetivo, a sociedade civil deve desejar fazer parte dele, sendo capaz de contribuir para os debates em andamento. Daí surge o papel essencial do Legislativo em dar o apoio técnico necessário, e também em cumprir as promessas realizadas nas Audiências Públicas. O engajamento social dos cidadãos, ao ser acompanhado de decisões sobre os recursos locais, deve incentivar um círculo virtuoso na Administração, já que um bom governo demanda boa capacidade local de analisar os gastos, a qual em seu turno dá suporte e é suportado pela participação.

Para que supere as apontadas limitações, estabeleça sua continuidade e promova o interesse do cidadão em participar, o modelo deve trazer resultados práticos e efetivos. A mensagem deve ser clara: “o governo valoriza seu tempo e energia”. Deve-se considerar, por exemplo, que os cidadãos buscam aumentar o acesso a atividades de tomada de decisões públicas, ter acesso à informação e melhorar a qualidade dos serviços públicos providos (SHAH, 2007).

O autor, por fim, sinaliza para um dos grandes perigos desse modelo: as expectativas irrealistas. Cidadãos podem imaginar que, uma vez que tenham voz na tomada de decisão, mudanças dramáticas possam ocorrer imediatamente – o desemprego vai desaparecer, e a pobreza e a desigualdade serão reduzidas. Parte do desafio está em comunicar os limites dos recursos.

5. Reflexões finais acerca do modelo proposto: propulsores do controle popular de contas

5.1. Transparência e acesso à informação

A transparência tem um efeito muito maior que o do mero combate à corrupção, sendo também um importante instrumento para aperfeiçoar a tomada de decisões estatais.

A circulação da informação propicia o aumento das chances e oportunidades de que as políticas públicas sejam implementadas e ajustadas de maneira a ganhar em eficiência e eficácia. Além disso, a difusão da informação permite que o cidadão possa interagir com os formuladores ou executores, o que permite o aprimoramento das políticas públicas.

A respeito disso, o Brasil já tem melhorado muito em termos de disponibilidade de informação, por meio dos bancos de dados de instituições como IBGE, FGV, Ipea, Dieese, entre outros. O que falta é a maior interação com os usuários para que haja melhor aproveitamento e qualidade nos gastos públicos.

Apesar de a informação ser essencial ao modelo aqui defendido, deve-se atentar a três grandes problemas que lhe são relativos: a dificuldade de capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela Administração Pública; a tecnicidade das informações disponíveis ao eleitor padrão; e a assimetria da informação, caracterizada pelo fato de o dirigente e o gestor público estarem em posição tendencialmente mais estratégica e privilegiada se comparada com a da população em geral (TORRES, 2004).

O eleitor padrão não tem, na maior parte das vezes, condições de analisar a execução orçamentária de uma unidade gestora, por menor que seja. Atualmente, a prestação de contas da grande parte dos órgãos públicos brasileiros, inclusive dos municípios, encontra-se disponível na internet. Entretanto, na análise desses balanços, inúmeras dificuldades surgem: é grande a quantidade de rubricas, gestões financeiras, projetos, atividades e princípios de contabilidade pública, que são quase indecifráveis para o cidadão bem informado, para não falar do eleitor mediano¹⁰.

5.2. O papel da ONGs

As Organizações Não Governamentais independentes (não cooptadas) são de grande valia para influenciar as ações de governos, mesmo quando eles são hostis à participação direta da sociedade. O êxito depende da habilidade que têm para comunicar as análises de escolhas de gastos, execução orçamentária, e a prestação dos serviços públicos para a mídia, o público e os representantes eleitos, que podem então usar a informação para influir na política pública, ainda que seja apenas através do voto (SHAH, 2007, p. 4).

No caso do orçamento participativo, as ONGs, contando com um quadro de profissionais com fortes habilidades técnicas e administrativas, desempenham importante papel na mediação entre o governo e a sociedade, tendendo a fornecer ferramentas ao cidadão para a aferição da transparência no governo. A distância das ONGs em relação aos go-

¹⁰Torres dá um elucidativo exemplo: “Se ocorrem grandes fraudes no balanço de empresas de capital aberto, atentamente analisadas por técnicos especializados do mercado financeiro, imaginem-se as dificuldades e sutilezas que encontramos nos documentos que demonstram a execução orçamentária de determinado órgão público” (TORRES, 2004, p. 42).

vernos confere a elas a oportunidade de promover os valores gerais do orçamento participativo enquanto mantêm os olhos atentos aos governos para garantir que está trabalhando para os cidadãos (SHAH, 2007, p. 43). Essas habilidades das ONGs são bem-vindas se difundidas no modelo de participação popular aqui proposto.

6. Conclusão

Tanto mais será desenvolvido um país quanto mais forem os instrumentos de controle social permitidos pelo Direito. O controle popular não apenas supre algumas deficiências da democracia representativa, como facilita o trabalho dos Tribunais de Contas, permitindo análises locais mais apropriadas. De acordo com o modelo moderno de orçamento-programa, adotado no Brasil, isso significa que o controle popular tem a tarefa de direcionar as políticas públicas de acordo com as necessidades constatadas pelos cidadãos.

O orçamento participativo apresenta-se como importante instrumento de atuação social na tomada de decisões relacionadas à utilização de recursos públicos. No entanto, não se pode resumir o controle popular à seara do controle prévio, sendo indispensável o controle concomitante e o controle por resultados, subsequente à execução orçamentária, não apenas para responsabilização do mau gestor, mas principalmente para análise das alocações, verificação de erros e acertos, e reformulação de estratégias, quando necessário. Somente partindo dessa ideia, o controle popular pode ser visto como instrumento de gestão e não como ferramenta meramente repressiva.

Em suma, a proposição de um modelo alternativo de controle popular das contas públicas está baseada nas seguintes constatações: (i) sua atividade deve ser coordenada pelo Poder Legislativo, a fim de evitar a cooptação de interesses e a imposição de obstáculos; (ii) a coordenação pelo Poder Legislativo facilita a maior vinculação do orçamento participativo que, muitas vezes, se concentra num primeiro momento de determinação da lei orçamentária junto ao Executivo e, em seguida, tem suas pretensões abandonadas; (iii) o controle popular deve ocorrer na elaboração do orçamento, concomitantemente à execução orçamentária e também no momento subsequente de prestação de contas; (iv) o controle não pode ter como única sustentação o trabalho de uma ONG, a fim de que não fique dela dependente; (v) deve haver a substituição do sistema de denúncias pelo sistema de Audiências Públicas com produção de relatórios, possibilitando o acompanhamento permanente dos cidadãos; (vi) é importante o envolvimento da imprensa, tanto como transmissão das informações e incentivo à participação quanto como desestímulo ao

cometimento de ilicitudes pelo gestor público; (vii) deve ser realizada a capacitação de multiplicadores para que se crie uma forte estrutura de incentivo à participação.

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de.; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Org). *Teoria jurídica e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonard, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe*. Aracaju: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, 1991. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparcel_06.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. *Direito financeiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CULAU, Ariosto Antune; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11, 7-10 nov. 2006. Ciudad de Guatemala: Clad, 2006. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FRANCO, Augusto de.; POGREBINSCHI, Thamy (Org.). *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey: 1927-1939*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14. ed., amp., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana. *Finanças públicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

MASLOVE, Allan M; SWIMMER, Gene. *Wage controls in Canada, 1975-1978: a study of public decision making*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1980.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: RT, 1993.

MENDES, Marcos José. *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/95141>>. Acesso em: 4 maio 2010.

MINGHELLI, Marcelo. *Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: ULBRA, 2005.

OLIVEIRA, Telma Almeida. *O Controle da eficácia da administração pública no Brasil*. Salvador: UFBA, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. *O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema*. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/156>>. Acesso em: 19 set. 2014.

SANTOS, Jussanan Portela dos. *A insegurança jurídica do orçamento público federal brasileiro*. 2005. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/58>>. Acesso em: 19 set. 2014.

SHAH, Anwar. *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2009*. Berlim, 2009. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009>. Acesso em: 19 set. 2014.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. São Paulo: FGV, 2004.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.