

CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL: CONDICIONANTES E DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL

Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi*

RESUMO

Este trabalho apresenta os mecanismos de participação popular na consolidação da democracia brasileira, na combinação de suas duas vertentes, a democracia representativa e a participativa.

Destaca em especial os instrumentos de controle dos gastos públicos colocados à disposição do cidadão e em que medida este cidadão demonstra interesse, conhecimento e engajamento para atuar no controle.

Tal discussão remete a um contexto muito mais amplo, a respeito de nosso sistema democrático, de sua evolução e amadurecimento, especialmente face às contradições do capitalismo, que coloca o sistema político numa encruzilhada entre o liberal e o republicano, em suas diversas conceituações, e na busca de uma possível terceira via, que contemple suas especificidades. Também se faz necessário buscar uma definição de cidadania e de seu amadurecimento nesse contexto, uma vez que todos os mecanismos de controle social só se efetivam por meio de cidadãos conscientes e comprometidos.

Palavras-Chave: Controle social, Cidadania, Democracia, Participação Popular.

MAIO de 2009

* Aluna do Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania, promovido pela ESAF – Escola Superior de Administração Fazendária.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã significa para a população o início do processo de redemocratização no país.

Entretanto não podem ser esquecidos os movimentos que a antecederam, o movimento pelas Diretas Já e a luta por uma Assembléia Nacional Constituinte que, se não conseguiram ser vitoriosos naquela ocasião, plantaram a semente da participação popular, que viria a se mostrar fundamental no período pós-ditadura.

De qualquer maneira, a promulgação da Constituição Cidadã inovou realmente o ordenamento jurídico brasileiro, ao disponibilizar explicitamente mecanismos de participação popular e controle social, demonstrando a opção dos constituintes por um sistema híbrido de democracia, que mescla os institutos da democracia representativa com aqueles da democracia participativa.

Neste contexto, é fundamental uma discussão mais acurada do conceito efetivo de cidadania, seus elementos e características, para que o controle social alcance efetivamente seus objetivos.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Pensar em democracia remete imediatamente ao conceito de cidadania. Na definição de Vieira, cidadania é:

um conceito chave para determinar nosso sentimento de pertencimento e participação numa determinada comunidade, tanto no aspecto político, jurídico-moral, como socioeconômico. Pertencimento e participação política como sujeitos ativos do processo de tomada de decisão coletiva. Pertencimento e participação jurídico-moral, enquanto sujeitos de direitos voltados à proteção da dignidade e realização da autonomia. Pertencimento e participação social e econômica, como produtores e beneficiários das riquezas (e demais recursos) socialmente produzidas (VIEIRA, 2006, P. 607).

O significado de cidadania atualmente está atrelado aos diversos conceitos de Democracia. Vieira parte, no contexto histórico, do conceito ideal de Rousseau para o qual a ordem política só é legítima quando os próprios cidadãos detêm o poder soberano.

Rousseau (2006), no Contrato Social, propõe um tipo de associação entre os cidadãos que defenda e proteja os interesses comuns, cada um abrindo mão de parte de sua liberdade individual, em nome da coletiva, de forma que, obedecendo ao soberano, estejam todos obedecendo a si próprios. Para Rousseau, Democracia seria uma das formas básicas de governo, na qual o soberano confia o depósito do governo a todo o povo, ou à maioria dele e, por isso, um regime praticamente impossível, uma vez que teria aplicabilidade apenas a estados pequenos, onde todos se conheçam, e haja participação de todos nas decisões comuns. Obviamente haveria gradações dentro do sistema, a depender da força de um sistema de leis que conseguisse manter os cidadãos como os tomadores de decisões, quer seja em reuniões “em praça pública”, quer seja em assembleias. O que ocorreria, segundo Rousseau seria uma acomodação destes cidadãos, ao nomear representantes para que assumissem em seu lugar os serviços públicos, incluídos aí o poder de fazer as leis, o que acabaria por esmorecer seu amor à pátria e distanciá-los do conceito de soberania do povo.

Este conceito de Democracia, proposto por Rousseau, demandaria, segundo Vieira “uma cidadania muito intensa seja no sentido de extremamente ativa e participativa, seja no sentido ético, pelo qual o cidadão é obrigado a demonstrar virtudes cívicas que permitam a construção coletiva do bem comum” (2006, p. 616).

A impraticabilidade concreta de um sistema deste tipo, aliada a diversas críticas a respeito da existência real de interesses comuns, que desconsideraria uma sociedade pluralista, com múltiplas noções de bem comum, manipulada pelos meios de comunicação, que exploraria a irracionalidade do eleitor, levaram Schumpeter (1975 apud VIEIRA, 2006), um dos teóricos elitistas da democracia, a preconizar que o direito à cidadania limitar-se-ia à escolha periódica dos que teriam capacidade de tomar as decisões em nome da coletividade, exercendo, assim, um tipo de cidadania passiva, única possível dentro de democracias liberais (VIEIRA, 2006, P. 619).

A despeito das críticas da corrente elitista, é oportuno trazer ao debate uma nova linha de raciocínio que não considera espaço de participação popular do cidadão somente o das disputas partidárias, apresentada pela teoria de Robert A Dahl, contida em sua obra “POLIARQUIA Participação e Oposição”. Nesta obra, Dahl (1997) apresenta o termo POLIARQUIA como uma alternativa ao termo DEMOCRACIA, pois classifica esta como um parâmetro, um ideal a se perseguir. Para ele, poliarquia seria:

O sistema político das sociedades industriais modernas, caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e no seio do qual as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos

autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político. Dahl distancia-se assim da chamada escola elitista, salientando a existência de uma multiplicidade de centros de decisão e um conglomerado de elites (1997, apud MALTEZ, 2008).

Ficamos, portanto, com um complexo esquema de avaliação do processo democrático, onde não basta mais a classificação de democracia representativa, pelo fato de haver eleições regulares, tampouco de democracia participativa, por existirem mecanismos disponíveis de participação popular. Há que se combinar estes parâmetros, há que se analisar as dificuldades inerentes a cada um, para realmente avaliar possíveis avanços e qual o caminho ainda a percorrer.

No caso específico do Brasil, a Constituição Federal de 1988 delinea um sistema híbrido de democracia, que combina as formas de representação com os mecanismos de participação popular.

Esta combinação é literalmente expressa pelo artigo 14, incisos I, II e III, onde se lê “*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*”.

O fato de existir tal combinação, porém, para Avtritzer (2006, p. 41) “não quer dizer que as duas formas de soberania política foram combinadas nos lugares adequados e na proporção correta”.

De fato, a necessidade de uma ampla reforma política sempre esteve muito presente na agenda política nacional, envolvendo todos os institutos do sistema de representação, assim como tem se constantemente avaliado as dificuldades de se implantar os mecanismos de participação popular e de controle social.

INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Conforme exposto acima, são três os instrumentos de participação popular explicitados pela Constituição Federal: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Benevides (2003) distingue referendo de plebiscito, ao afirmar que o primeiro diz respeito unicamente a atos normativos, devendo ser convocado após a edição destes para confirmá-los ou rejeitá-los, enquanto o segundo, por sua vez, concerne a qualquer problema de interesse público, chamando o povo a se manifestar antes da tomada de determinadas medidas. Esta consulta à população, de acordo com a doutrina, não garante o acatamento das posições pelos

governantes, por estar o texto constitucional omissivo a este respeito. Benevides (2003) defende o caráter vinculante dos referendos.

Destes três mecanismos, o mais utilizado até hoje, superando as enormes dificuldades existentes para sua implementação (projeto subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado, distribuído em pelo menos 5 estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um) foi justamente o da iniciativa popular legislativa. De acordo com Avritzer, foram apresentados três projetos no Congresso Nacional:

Os três projetos foram: corrupção eleitoral com um milhão de assinaturas, projeto apresentado pela CNBB; mudança na lei de crimes hediondos, com 1,3 milhão de assinaturas; e projeto sobre o fundo nacional da habitação popular, com um pouco mais de 3 milhões de assinaturas. Entre os três projetos, apenas o primeiro se tornou lei a partir de uma rápida tramitação no Congresso Nacional e os outros dois se tornaram leis a partir de sua proposição por parlamentares (2006, p. 37).

Com relação à possibilidade de utilização do plebiscito, foi realizado apenas aquele previsto nas Disposições Transitórias da Constituição, para 1993, a respeito da forma e sistema de governo, o qual aprovou a República ao invés da Monarquia e o Presidencialismo ao invés do Parlamentarismo.

Quanto ao referendo, também tivemos apenas um em nossa história, realizado em 2005, cujo posicionamento popular acabou aprovando o porte e a comercialização de armas por civis.

Resta claro, portanto, que os três mecanismos de participação popular, previstos de forma direta em nossa Carta Constitucional e regulamentados em lei infraconstitucional, (BRASIL, Lei 9709 de 18/11/1998) foram até hoje muito pouco utilizados, provavelmente por dificuldades logísticas de implementação, mas também pela pouca organização popular e desconhecimento destes instrumentos, aliados a falta de interesse e vontade política por parte do Poder Público.

O que se multiplicou no Brasil pós-ditadura foram, na verdade outros mecanismos de participação popular, os conselhos de políticas públicas, os quais vieram ensejar múltiplas formas de controle social. Avritzer considera a criação dos conselhos, a princípio, como decorrente das leis que regulamentaram os artigos da Constituição referentes à saúde, assistência social, criança e adolescente e as políticas urbanas. Define os conselhos como:

instituições híbridas nas quais há participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas, é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação

sejam dados pela legislação federal. Todos os esses conselhos adotam a paridade como princípio, ainda que a forma específica da paridade varie da área temática para área temática (2006, p. 38).

A partir de então se verificou a possibilidade de descentralização das políticas sociais, tendo os Conselhos como espaço de discussão pelos membros da sociedade. A princípio estes foram criados de forma a vincular o fundo de recursos com a política pública correspondente, ou seja, os primeiros conselhos a serem criados foram, de acordo com pesquisa do IBGE, justamente os Conselhos Municipais de Saúde e os de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (SANTOS, 2005).

A sedimentação destes conselhos municipais, de “criação obrigatória”, atrelados que estavam ao recebimento dos respectivos fundos, abriu espaço para novos conselhos, estes ligados à defesa de grupos específicos, como os das mulheres, dos idosos, dos portadores de deficiência, além daqueles criados propriamente para exercer o controle social, quais sejam aqueles ligados a programas como Bolsa Escola e Alimentação Escolar, e aqueles para atendimento de problemas específicos, como o Conselho Antidrogas.

Santos Junior elenca as principais características dos Conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – como sendo:

- são temáticos, ligados a políticas específicas, notadamente às regulamentadas no âmbito federal – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente e emprego – mas também no âmbito estadual e municipal – transporte, política urbana, meio ambiente, direitos das mulheres e dos negros, etc.
- são de caráter semi-representativo, geralmente com mandatos sociais não remunerados, que podem ser substituídos sempre que as organizações assim decidirem. Prevêem participa voluntária de representantes das organizações sociais da sociedade civil e não a eleição direta, em sufrágio universal de seus integrantes.
- São, em geral, deliberativos, abrangentes e permanentes. As atribuições dos Conselhos não se restringem à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas, mas abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo, e a aprovação da proposta orçamentária. Incidem, portanto, na definição de macroprioridades e na formulação de políticas regulatórias.
- São, quase sempre, de composição paritária entre governo e sociedade, ou seja, metade de seus representantes pertence às organizações da sociedade civil e metade aos órgãos governamentais.

- São autônomos ou semi-autônomos em relação ao governo, apesar de não serem órgãos executivos. Embora vinculados aos órgãos do poder público, os Conselhos têm autonomia em suas atribuições para definir suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser feito com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo, portanto, o próprio poder público (2002, P. 2) .

Para Santos (2005), porém, o papel dos conselhos municipais como articulador de interesses e demandas da sociedade civil ainda é bastante limitado, sendo que a grande maioria da população desconhece a sua existência, possivelmente pela falta de divulgação das ações e das questões em discussão. Para ele, a questão da representatividade está diretamente vinculada à da autonomia do Conselho em relação ao poder público e à autonomia da sociedade em relação ao governo. Não se trata mais de simplesmente um reivindicar e o outro atender, ou não, e sim de uma participação efetiva na elaboração e gestão das políticas públicas. Para isso cada conselho deve: definir diretrizes das políticas e formato de implementação das mesmas, formular planos com prioridades, metas e recursos; estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços públicos; monitorar e avaliar as políticas públicas, tornar públicas as ações do governo e os direitos da população.

Outro ponto importante a ser levantado quanto à efetividade dos Conselhos municipais na definição e implementação das políticas públicas em cada setor, é o do orçamento público o qual, visando à manutenção da política de ajuste fiscal, deve proporcionar o equilíbrio entre receitas e despesas. De acordo com Souza (2003), este ajuste fiscal, sujeito principal da agenda de países com longo histórico inflacionário como o Brasil, é o primordial desafio de “como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão política e social de grande parte de sua população, ante a realidade orçamentária de recursos escassos”.

Obviamente conselhos atuantes gerarão demandas antagônicas, face à escassez dos recursos e à multiplicidade de necessidades, ou seja, serão palcos de conflitos a serem administrados. Souza (2003) sugere a existência de mecanismos implementados no Brasil nos últimos anos que incentivariam a cooperação e a ação coletiva, em contraposição à teoria de que a escolha pública, pela qual políticos, assim como eleitores e burocratas buscariam apenas maximizar seus interesses particulares. Tais mecanismos, em nível federal, estão explícitos nas formas como são discutidos os projetos de Leis orçamentárias, em comissão mista de orçamento, com as diferentes composições entre os parlamentares, que apontariam para sistemas de cooperação, estimulando emendas coletivas – de bancadas e relatorias – e reduzindo emendas individuais.

De forma ainda mais específica quanto à possibilidade concreta de tomada de decisões no que diz respeito à aplicação dos escassos recursos públicos é indispensável apresentar como mecanismo de participação popular o Orçamento Participativo. Tal instrumento, que surgiu embrionariamente no município de Porto Alegre em 1989 sob a administração do Partido dos Trabalhadores, consiste, em linhas gerais, de processo de decisão decorrente de reuniões regionais e temáticas, das quais participam moradores dos bairros, que elegem seus delegados, conforme o número de participantes das assembleias iniciais, para que defendam as propostas vencedoras em seus núcleos em reuniões intermediárias e posteriormente, pelo mesmo mecanismo, nos conselhos do Orçamento Participativo. Não integram o OP gastos e receitas destinados a custeio da máquina pública, restringindo-se basicamente à tomada de decisões quanto a investimentos. Também não é possível, por meio deste mecanismo, que se criem gastos para os quais não existam receitas ou que se criem tributos, estes permanecendo na estrita competência do poder legislativo. Oliveira, Paoli e Rezek (2003) apresentam algumas críticas que são feitas ao orçamento participativo sendo que a principal delas seria a de que o orçamento participativo deflagra todo um processo de discussão face a um orçamento na prática insignificante, ou seja, o total de gastos passível de deliberação não compensaria o processo de discussão. Argumentam os autores, ao contrário, que:

“...Não está nesse ponto a sua relevância. A enorme novidade que traz é, com efeito, a intervenção ativa das classes e dos grupos na administração dos gastos e receitas do Estado, disputando poder e desfazendo a “jaula de ferro” com que a burocracia sufoca a democracia, na clássica formulação de Weber.” (OLIVEIRA; PAOLI;REZEK, 2003. p. 126).

Se existe esta tendência, em nível federal, de cooperação ao enfrentar conflitos frente à escassez de recursos, é de se esperar o mesmo procedimento em nível local e é justamente neste nível que o espaço de expressão popular através do orçamento participativo ou dos conselhos municipais deve ser efetivamente utilizado, seja apresentando seus conflitos, seja propondo soluções de cooperação, atuando junto ao poder público.

MECANISMOS DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

Especificamente para o controle dos gastos públicos, a Constituição Federal prevê alguns mecanismos, como forma de consolidar o Estado Democrático.

São eles: **o controle externo**, que é aquele realizado por órgão que não integra a estrutura do órgão controlado, sendo exercido pelo TCU na esfera federal e pelos tribunais de Contas de Estados e Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente para estados e

municípios; e o **controle interno**, dentro dos poderes, para o qual, também na esfera federal, foi criada em 2003 a Controladoria Geral da União.

O controle externo está previsto nos artigos 70 a 73 da Constituição: O parágrafo único do artigo 70 estabelece que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Já com relação ao Controle Interno, o artigo 74 da Constituição estabelece que: Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno. A função de tal controle é de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Spinelli define controle interno por:

“conjunto de ações métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados. Seu objetivo é reduzir a vulnerabilidade da organização aos riscos existentes, buscando identificar e corrigir eventuais desvios em relação a parâmetros e diretrizes previamente estabelecidas” (2008, p.19).

A CGU – Controladoria Geral da União exerce, conforme colocado por Spinelli (2008) as funções de: controle interno e auditoria pública, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria.

Estes dois são, basicamente, os controles de que o Estado dispõe para acompanhar e fiscalizar os gastos públicos. Considerando as proporções de um país como o Brasil e o custo envolvido nestes tipos de controle, faz-se imprescindível a participação da população exercendo o controle social tanto na destinação dos recursos, como na correta aplicação dos mesmos.

CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS

Antes de apresentar que tipos de controle social estão à disposição do cidadão, é fundamental a definição do que seria propriamente, o controle social.

Para Pedrini, Adams e Silva:

“Controle social relaciona-se intimamente com o processo e resultado da mobilização social da sociedade na luta pela garantia dos direitos humanos e sociais.

Por essa visão, os setores da sociedade que assumem a perspectiva emancipadora necessitam enfrentar as forças que a eles são tendencialmente opostas na sociedade capitalista: o mercado, e, em tese, o Estado dominado e dirigido pelos detentores do capital” (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 225).

De acordo com Streck e Adams (2006 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007), a noção de controle social pressupõe co-responsabilidade com a “coisa pública”, formulação conjunta de objetivos e metas; justiça social. Tais pressupostos vão de encontro à visão liberal de cidadania, por meio da qual, segundo Pedrini, Adams e Silva (2007) “*liberdade individual e participação social são incompatíveis*”. Já segundo uma visão republicana, a participação social se dá de forma permanente, estando o indivíduo inserido numa comunidade.

Deduz-se, das considerações acima, que a noção de controle social está estritamente ligada a uma análise acurada do papel do cidadão no processo democrático em si, dentro do contexto econômico de globalização, liberalismo e da própria injustiça social. De fato, a democracia política fundada na participação popular exige, de acordo com Macpherson:

A mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. (...) O outro pré-requisito é uma grande diminuição da desigualdade social e econômica (1978, apud ASSONI, 2009, p. 50).

Alguns dos mecanismos que estão à disposição do cidadão para que exerça o controle social dos gastos públicos em etapa posterior à sua efetivação são:

1. **A exercer de forma direta**, com previsão legal na Lei 101/2000 (BRASIL, Lei Complementar 101, de Responsabilidade Fiscal): Acompanhamento e análise, através da participação em audiências públicas ou do acesso às demonstrações em meio eletrônico, dos Relatórios resumidos da execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal, com a disponibilização periódica diretamente à população.
2. **A exercer de forma indireta, mediante participação em conselhos municipais:** Acompanhamento e fiscalização de dinheiro aplicado em programas de políticas públicas desenvolvidas pelo governo, realizado pelos Conselhos Setoriais, como uma de suas atribuições principais. Podem ser citados, a título de exemplo, os conselhos:
 - Conselho de Alimentação Escolar, que controla o dinheiro recebido para a Merenda Escolar;

- Conselho Municipal de Saúde, que fiscaliza o dinheiro recebido para a Saúde;
- Conselho do Fundo da Educação Básica, que examina os gastos do Programa de Educação Básica;
- Conselho de Assistência Social, que controla os recursos recebidos para os diversos programas de assistência social em andamento.

Apresentados os principais instrumentos de exercício do controle social dos gastos públicos por parte do cidadão, resta, ainda, enfrentar a questão da Transparência das informações que são veiculadas e passíveis de acompanhamento.

A Lei de Responsabilidade fiscal deu um grande passo na democratização da gestão fiscal, ao privilegiar o princípio da publicidade, na direção de uma gestão realmente participativa. Ocorre que a mera disponibilização periódica de relatórios fiscais e orçamentários não chega a alcançar o conceito de efetiva transparência. Isto significa que, ao utilizar-se de uma linguagem excessivamente técnica e ininteligível ao cidadão comum, a Administração Pública impede sua participação efetiva. Nas palavras de Helio Saul Mileski:

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos do governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado (2003, apud ASSONI FILHO, 2009, P. 198)

O processo de redemocratização brasileira está sendo consolidado, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de democracia representativa, mas principalmente com a crescente disponibilização de instrumentos de participação popular. A soberania é exercida primordialmente através do sufrágio universal, cujo sistema nacional está sendo constantemente repensado, com diversas propostas de reforma em discussão no dias atuais, principalmente em função da enorme descrença nos parlamentares em geral, bem como nos processos legislativos e nos representantes do Poder Executivo.

Diante deste quadro, cada vez mais os mecanismos de participação popular têm atuado no espaço político, a despeito das dificuldades, exercendo importante papel no processo.

Sgarbi e Assad (2006 apud FLEURY, 2006, p. 96,) resumem os argumentos em defesa da participação popular como sendo:

- a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa;
- o regime democrático é fortalecido com a cobrança e controle da população;
- corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública;
- os pequenos partidos apoiados pela opinião pública, são fortalecidos;
- no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito;
- criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades; fonte de legitimação e recuperação da espera política podendo evitar cisões.

Por outro lado, Fleury apresenta como crítica à democracia participativa:

o fato de que restringiria o regime democrático, ao solapar a legitimidade dos representantes eleitos, além de ser passível de manipulação da população pelo governante, fortalecendo assim sua autoridade em situações de conflito com o legislativo (2006, p. 26).

Existe, ainda, com relação ao exercício de controle social pelos conselhos municipais, de estes transformarem-se em estruturas burocráticas formais, subordinadas ao poder público, a referendar as decisões das secretarias e ministérios, sem que seus membros, possivelmente, se dêem conta ou, pior, agindo propositadamente a serviço de interesses particulares.

Para que isto não ocorra, é necessário o fortalecimento, principalmente, da dinâmica política municipal, com o estímulo ao funcionamento destes canais, através da mobilização dos membros da sociedade civil, a começar por associações de bairro, conselhos temáticos, conselhos fiscalizadores. Tal mobilização passa, necessariamente, pela disponibilização de conhecimentos, pela formação - em casa e na escola - de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, com capacidade real de engajar-se na luta por políticas públicas de inclusão.

Em nível federal já se fazem presentes diversos estímulos à participação popular, conclamando o cidadão a co-responsabilizar-se pelos cuidados com a coisa pública, desde a tomada de decisões a respeito da destinação dos recursos, através de efetiva participação na confecção do orçamento público, até a fiscalização da execução orçamentária e acompanhamento dos recursos destinados a programas.

Um dos exemplos vivos de tais estímulos é o Projeto Diálogo Público, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, que visa a promoção de troca de

conhecimentos entre o Congresso Nacional, a sociedade, os gestores públicos e o próprio TCU.

Outro projeto a destacar é o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, promovido pela Controladora Geral da União, que é composto de atividades educativas de estímulo ao controle social, atuando nos municípios por meio de capacitações a agentes públicos, conselheiros municipais e líderes comunitários. Tal trabalho é desenvolvido, em forma de módulos, com a preocupação de se levar realmente os instrumentos de controle à população, utilizando linguagem acessível ao cidadão comum.

Tais iniciativas são fundamentais para a desmistificação das informações a respeito da gestão pública e significam um grande passo na direção da formação de um cidadão realmente participativo e interessado nas questões públicas.

Instrumentos de controle do gasto público por parte do cidadão existem, tanto na etapa de orçamento, na decisão de aplicação de recursos que atendam aos anseios da sociedade, quanto de sua correta aplicação através dos mecanismos apresentados acima.

Resta avaliar se a este ponto do processo brasileiro de redemocratização o cidadão sente-se realmente responsável e partícipe da “coisa pública”. Parece fundamental, ainda, o estímulo à participação popular pelo próprio Estado, superando o papel de mero burocrata que cumpre o que está disposto na legislação ao “deixar”, por exemplo, que conselhos municipais funcionem, ainda que precariamente.

Não pode haver democracia verdadeiramente participativa sem uma sociedade civil preparada e ativa, que, diante dos conflitos que surgirem, tanto com o poder público, quanto entre os diversos grupos representados nas diversas formas de associativismos, saiba analisar e propor alternativas para a melhoria das condições de vida de toda a comunidade.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L., Reforma Política e Participação no Brasil. In AVRITZER, L e ANASTACIA, F (org.) **Reforma Política no Brasil**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

ASSONI FILHO, S., **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núri Fabris Editora, 2009.

BENEVIDES, M. V., Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. . In: BENEVIDES, M. V. VANNUCHI, P Kerche, F., **Reforma Política e Cidadania**, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

BRASIL, Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal

DAHL, R. A., POLIARQUIA: Participação e Oposição, São Paulo, Editora da Universidade Paulo, 1997.

FLEURY, S. , Iniciativa Popular. In AVRITZER, L e ANASTACIA, F (org.) **Reforma Política no Brasil**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

MALTEZ, J. A., Poliarquia, 2008. disponível em <http://maltez.info>, consulta em 10/2008.

OLIVEIRA, F., PAOLI, M. C., REZEK, C.S., Orçamento Participativo, Uma invenção da Política, In: BENEVIDES, M. V. VANNUCHI, P Kerche, F., **Reforma Política e Cidadania**, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEDRINI D.; ADAMS T.; SILVA, V.R. (org); **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**, tradução Ciro Mioranza, São Paulo, Escala Educacional, 2006.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos, Conselhos Municipais: um olhar sobre a experiência recente, disponível em www.fase.org.br, consulta em 10/2008.

SANTOS, M. R. M., Desafios para a Democratização da Gestão Municipal através dos Conselhos Municipais: A questão da representatividade e da autonomia, disponível em www.fase.org.br, **Curso de Capacitação de Agentes Sociais e Municipais**, Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, C., Políticas Públicas e orçamento público : Conflitos e cooperação. In: In: BENEVIDES, M. V. VANNUCHI, P Kerche, F., **Reforma Política e Cidadania**, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SPINELLI, M. V. C., **Controladoria Governamental e Controle Social**, Brasília, ESAF, 2008.

VIEIRA, O. V., Direitos Fundamentais, uma leitura de jurisprudência do STF, São Paulo, Malheiros Editores, 2006.