

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas

ALFA LINHARES CARLESSO

CONSELHO MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS DE IPATINGA/MG:
um caminho para conter o desvio de recursos públicos

Ipatinga

2014

ALFA LINHARES CARLESSO

CONSELHO MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS DE IPATINGA/MG:
um caminho para conter o desvio de recursos públicos

Trabalho apresentado à banca examinadora, como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas, pela da Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Prof. Rafael Balseiro Zin

Ipatinga
Maio de 2014

Folha de Aprovação

Autora: Alfa Linhares CARLESSO

Título do trabalho: Conselho Municipal de Obras Públicas de Ipatinga/Mg: um caminho para conter o desvio de recursos públicos

Conceito:

Banca Examinadora:

Professora Maria Cecília Manzoli Turatti

Professor Rafael Balseiro Zin

Data da aprovação:

26 de abril de 2014

Dedico, primeiramente, a Deus, por me ter permitido alcançar mais esse objetivo.
Ao Partido dos Trabalhadores, pela oportunidade que me proporcionou.
A Lene Teixeira, minha amiga querida, que me motivou a enfrentar mais esse desafio.
A turma do gabinete, que tolerou minha chatice quando precisava estudar.
Ao meu eterno incentivador, meu companheiro e amigo, José do Socorro.
A Raquel, Lucas e Daniel por serem os meus eternos amores.

RESUMO

A história da corrupção em obras no Brasil data de seu período colonial. Nos dias de hoje, são desviados, em média, 625 milhões de reais dos cofres públicos por ano por meio da corrupção em obras públicas. Isso corresponde a não construção de 1.149 unidades escolares e, conseqüentemente, 229.880 crianças fora da escola. Assim, cabe ao Estado aperfeiçoar e fortalecer continuamente mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Um dos meios para alcançar esse objetivo é o fomento da participação popular pelo Poder Público e sua permissão ao controle social de seus gastos. Para combater a corrupção em obras públicas é preciso conhecer os meios que podem ser usados para que ela seja possível, os atores que podem ser envolvidos e suas motivações. O Plano Anticorrupção da *Global Infrastructure Anti Corruption Center* (GIACC) e a Teoria do Triângulo da Fraude são meios que podem colaborar nesse diagnóstico e prevenir a ocorrência da corrupção. Nesse trabalho, para caso específico da cidade de Ipatinga/MG, é proposto a criação do Conselho Municipal de Obras Públicas, a ser constituído a partir de ampla discussão com a sociedade organizada para definir suas atribuições e competências e ainda, produzir um Código de Ética com regras claras de conduta e consequências à sua violação. Controle social sobre todos os processos que envolvem uma obra pública, visando proteger os ativos dos erros intencionais ou não e de quaisquer irregularidades que possam surgir para proteção do bem público e o seu uso de forma adequada e, também, promover a eficiência e a eficácia na utilização racional dos recursos disponíveis

Palavras-chave: corrupção; participação popular; controle social; controle externo; corrupção em obras públicas.

ABSTRACT

The history of corruption in projects in Brazil date of its colonial period. Nowadays, creamed, on average, 625 million reais per year from public coffers through corruption in public works. This corresponds to no construction of 1,149 school units and consequently 229,880 children out of school. Thus, the state must continually improve and strengthen mechanisms to prevent and combat corruption. As a means of achieving this goal, government shall promote popular participation and social control of public spending. To fight corruption in public works is necessary to know the means that can be used for it to be possible, the actors who may be involved and their motivations. The Anti-Corruption Plan of the Global Infrastructure Anti Corruption Center (GIACC) and the Theory of the Fraud Triangle are means that can collaborate in diagnosis and prevent the occurrence of corruption. In this work, for the specific case of the city of Ipatinga/MG, it is proposed the creation of the Municipal Board of Public Works, to be constructed from extensive discussion with society organized to define its duties and responsibilities and also produce a Code of Ethics with clear rules of conduct and consequences its violation. Social control over all proceedings involving a public work , to protect the assets from intentional or unintentional errors and any irregularities that may arise to protect the public good and their use properly and also promote efficiency and effectiveness in the use rational use of available resources.

Keywords: corruption; popular participation; social control; external control; corruption in public works.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 METODOLOGIA.....	9
3 DESENVOLVIMENTO.....	10
3.1 Corrupção.....	10
3.2 Histórico da corrupção em obras públicas no Brasil	13
3.3 Participação popular	14
3.4 Controle social	17
3.5 Controle externo	18
3.6 Corrupção em obras públicas: Suas formas, meios e motivações	19
3.7 Controle social sobre as obras públicas	23
3.8 Conselho de obras públicas de Ipatinga.....	24
4 CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS	29

1 INTRODUÇÃO

A corrupção por meio de obras públicas no Brasil é matéria de destaque em jornais impressos e televisivos do país, com uma frequência relativamente alta e envolvendo volumes de recursos significantes. Em entrevista concedida durante Fórum do Tribunal de Contas do Estado do Pará em Junho de 2013 ao jornal Liberal de Belém/PA, o ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU) Marcos Bemquerer Costa afirmou ser baixo o percentual anual de auditorias realizadas pelo órgão em obras públicas e que elas só acontecem nas obras que dispensam maior volume de recurso, o equivalente a 80% do valor investido pela União. Segundo ele, ainda que deficitária, essa atuação prévia evita o prejuízo aos cofres públicos no equivalente a 2,5 bilhões de reais por ano, no entanto obras interrompidas entre uma gestão e outra são apontadas pelo senso comum como um grande vertedouro de recursos públicos que ficam perdidos para sempre (COSTA, 2013). Com base nessas informações, pode-se constatar que no Brasil, em média, 625 milhões de reais por ano investidos pela União ficam fora de seu controle, abrindo possibilidades para seu desvio.

As consequências de um desvio dessa ordem podem ser medidas matematicamente se utilizadas, como exemplo, as informações da Medida Provisória E.M.I. n. 021/MEC/MP/MF de 2011 (BRASIL, 2011) que permite ao Ministério da Educação apoiar financeiramente os Municípios e o Distrito Federal com recursos para a manutenção dos novos estabelecimentos de educação infantil. Para construção de 5.747 creches de 2012 a 2014, a União estimou disponibilizar R\$ 2.137.688.000,00 e atender 1.149.400 crianças em creches e em pré-escolas, ao custo de R\$ 2.066,46 e R\$ 1.722,05 por criança em cada tipo de estabelecimento, respectivamente. Considerando que o TCU fiscaliza apenas 80% desse montante, isso significa que existe um potencial de perda de R\$ 427.537.600,00/ ano e, conseqüentemente, 1.149 unidades escolares deixarem de ser construídas e 229.880 crianças ficarem fora da escola.

De acordo com o censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MINAS GERAIS, 2014), a cidade de Ipatinga possui 239.468 habitantes, com previsão estimada de 253.098 para 2013 e é apontado, pelo índice de desenvolvimento Municipal da Federação das indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2010) como o quinto município mais desenvolvido de Minas Gerais. Segundo dados do Portal de Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2014a), entre 2001 e 2013, a União firmou 115 convênios com o município de Ipatinga num total de recursos na ordem de R\$ 88.517.670, 83, sendo R\$ 45.981.002,50 (51,95%) para obras. Para 2014, já estão aprovados mais R\$ 3,2 milhões para

projeto de infraestrutura esportiva por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (BRASIL, 2014b), onde também se encontram outros 8 projetos em fase de licitação.

Em consulta ao sítio eletrônico do TCU, a última vez em que uma obra do município de Ipatinga passou por sua auditoria foram constatados sérios problemas. No Convênio 002/2002 celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Ipatinga, no valor R\$ 10 milhões de reais, para execução das obras de construção e recuperação da infraestrutura hídrica, foram desviados mais de R\$ 8 milhões de reais, prejuízo esse que poderia ter sido evitado se houvesse controle social sobre obras públicas no município. Essa constatação pode ser vista no relatório final do TCU - Acórdão 1967 (BRASIL, 2006).

A Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais realizou inspeção na execução do Convênio 002/2002, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura de Ipatinga, que tinha por objeto obra de construção e recuperação da infraestrutura hídrica em Ipatinga/MG. Com base nas conclusões da auditoria levada a cabo pela Secex/MG, este Tribunal proferiu acórdão convertendo o procedimento de fiscalização em tomada de contas especial, e determinando a citação do Sr. Francisco Carlos Chico Ferramenta Delfino, em razão das seguintes irregularidades:

- a) aplicação financeira de recursos do Convênio em desacordo com o previsto no caput e § 1º do art. 20 da IN/STN 01/97, tendo em vista que a Prefeitura aplicou os recursos em instituição financeira não oficial e em Certificado de Depósito Bancário;
- b) movimentação da conta corrente dos recursos do Convênio em desacordo com o caput do art. 20 da IN/STN 01/97, haja vista que não foi efetuada mediante utilização de ordens bancárias ou cheques, impossibilitando a identificação do destino de recursos sacados;
- c) execução do Convênio sem a realização de licitação, infringindo os artigos 2º e 3º da Lei 8.666/93 e o art. 27 da IN/STN 01/97;
- d) aproveitamento de contrato preexistente (Contrato nº 087/91), infringindo os artigos 2º e 3º da Lei 8.666/93 e o art. 27 da IN/STN 01/97;
- e) prorrogação irregular do Contrato 087/91, em desacordo com o § 1º do art. 57 da Lei 8.666/93;
- f) acréscimo de valor do Contrato 087/91 superior a 25%, infringindo os parágrafos 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/93;
- g) utilização de recursos do Convênio, em valor superior a R\$ 7.569.527,97 (sete milhões e quinhentos e sessenta e nove mil e quinhentos e vinte sete reais e noventa e sete centavos), sem cobertura contratual, infringindo o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93;
- h) não comprovação da aplicação de recursos no valor de R\$ 8.183.437,96 (oito milhões e cento e oitenta e três mil e quatrocentos e trinta e sete reais e noventa e seis centavos), tendo em vista que em razão das irregularidades anteriormente mencionadas não há conexão entre a execução física e financeira, contrariando as cláusulas Primeira e Sexta do Convênio (BRASIL, 2006).

2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo foi revisão bibliográfica disponível na internet e em livros sobre temas inerentes a corrupção em obras, além de análise qualitativa das informações técnicas disponibilizadas pelo Tribunal de Contas da União, Controladoria da União e Portal da Transparência do Governo Federal.

3 DESENVOLVIMENTO

Com a redemocratização política do Brasil, a urgência da construção de um Estado Necessário e a força dos movimentos sociais, o Estado precisou aprender a governar com a população e para ela. Considerando essas premissas, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1999) - Constituição Cidadã veio garantir os direitos sociais e o direito de participação da sociedade na gestão e fiscalização do Estado. O Estado aparece como fomentador da participação popular e, conseqüente, controle social sobre seus atos, promovendo a cidadania e meios de otimização de seus recursos.

Os recursos públicos de qualquer natureza devem ser utilizados para desenvolver políticas sociais que resultem na geração de igualdades, oportunidades e resultados para todos, obedecendo aos princípios expressos no artigo 37 Constituição Federal para a Administração Pública (da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

O princípio da legalidade estipula limite e garantia para a atuação do Poder Público, uma vez que todos seus atos têm que estar amparados em leis. A impessoalidade se traduz na posição de neutralidade que a Administração Pública tem que manter em relação aos administrados, assim vedando a contratação de pessoal sem concurso público, contratação de serviços ou aquisição de bens sem licitação e a liquidação de débitos fora da ordem cronológica. O princípio da moralidade integra ao da legalidade, uma vez que estabelece que os atos da Administração Pública devem estar de acordo com a lei. Um ato imoral é ato ilegal. O princípio da publicidade determina que a Administração tem o dever de manter plena transparência de todos os seus comportamentos e dar informações quando sejam solicitadas. Finalmente, o princípio da eficiência que reza que a Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

3.1 Corrupção

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo. O Dicionário de Política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1997, p. 253), a define como um o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas. Uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Esse fenômeno ocorre por meio de práticas de suborno e de propina, fraude, apropriação

indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Em outros casos, pode ocorrer através do nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais, dentre diversas outras práticas.

A Controladoria Geral da União, em sua Cartilha Responsabilidade Social das Empresas no Combate a Corrupção (CGU, 2009), afirma que:

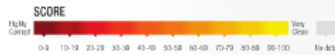
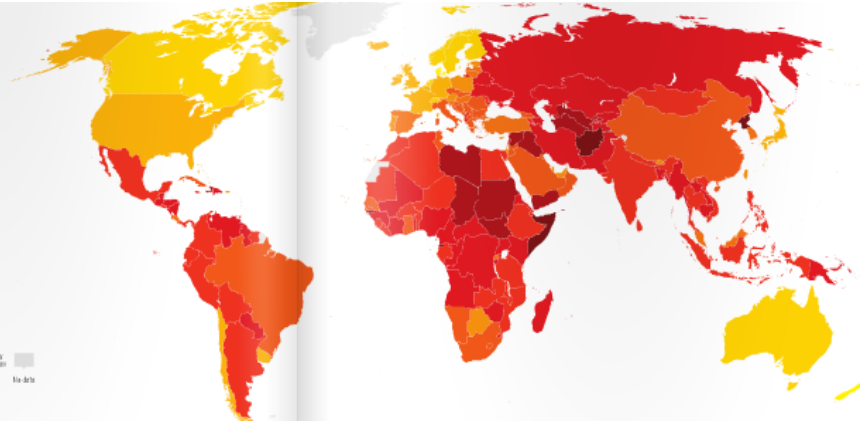
A corrupção é um dos grandes males que afetam a sociedade. São notórios os custos políticos, sociais e econômicos que acarreta. Compromete a legitimidade política, enfraquece as instituições democráticas e os valores morais da sociedade, além de gerar um ambiente de insegurança no mercado econômico.

Enfrentar a corrupção também é uma preocupação da Organização das Nações Unidas - ONU. Em sua Assembléia Geral de 29 de setembro de 2003, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção - UNODC, o primeiro instrumento jurídico anticorrupção que estabelece regras obrigatórias aos países signatários e oferece um caminho para a criação de uma resposta global para a questão. O UNODC mantém um programa global para auxiliar os Estados-membros, especialmente os países em desenvolvimento, a aplicar as disposições previstas na convenção, da qual é guardião. Para isso, promove assistência técnica direcionada tanto ao setor público quanto ao setor privado (UNODC, 2014).

A fim de ranquear os países quanto ao nível de percepção da corrupção no setor público em 2013, a organização Transparência Internacional fez levantamento em 177 países em todo o mundo, constatando que em 69% deles convivem com sérios problemas de corrupção. Dentre eles se encontra o Brasil. O Índice de Percepção da Corrupção levantado pela organização tem colocado a questão da corrupção na agenda política internacional. “Por trás desses números está a realidade diária das as pessoas que vivem nesses países. O índice não pode capturar a frustração individual desta realidade, mas capta as opiniões informadas dos analistas, empresários e especialistas em países ao redor do mundo.” (Transparência Internacional)

177 COUNTRIES. 177 SCORES. HOW DOES YOUR COUNTRY MEASURE UP?

The perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world.



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91
1	New Zealand	91
3	Finland	89
3	Sweden	89
5	Norway	86
5	Singapore	86
7	Switzerland	85
8	Netherlands	83
9	Australia	81
9	Canada	81
11	Luxembourg	80
12	Germany	78
12	Iceland	78
14	United Kingdom	76
15	Barbados	75
15	Belgium	75
15	Hong Kong	75
18	Japan	74
19	United States	73
19	Uruguay	73
21	Ireland	72
22	Bahamas	71
22	Chile	71

22	France	71
22	Saint Lucia	71
26	Austria	69
26	United Arab Emirates	69
28	Estonia	68
28	Qatar	68
30	Botswana	64
31	Bhutan	63
31	Cyprus	63
33	Portugal	62
33	Puerto Rico	62
33	Saint Vincent and the Grenadines	62
36	Israel	61
36	Taiwan	61
38	Brunei	60
38	Poland	60
40	Spain	59
41	Cape Verde	58
41	Dominica	58
43	Lithuania	57
43	Slovenia	57
45	Malta	56
46	Korea (South)	55

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
47	Hungary	54
47	Seychelles	54
49	Costa Rica	53
49	Latvia	53
49	Rwanda	53
52	Mauritius	52
53	Malaysia	50
53	Turkey	50
55	Georgia	49
55	Lesotho	49
57	Bahrain	48
57	Croatia	48
57	Czech Republic	48
57	Namibia	48
61	Oman	47
61	Slovakia	47
63	Cuba	46
63	Ghana	46
63	Saudi Arabia	46
66	Jordan	45
67	Macedonia (FYR)	44
67	Montenegro	44
69	Italy	43

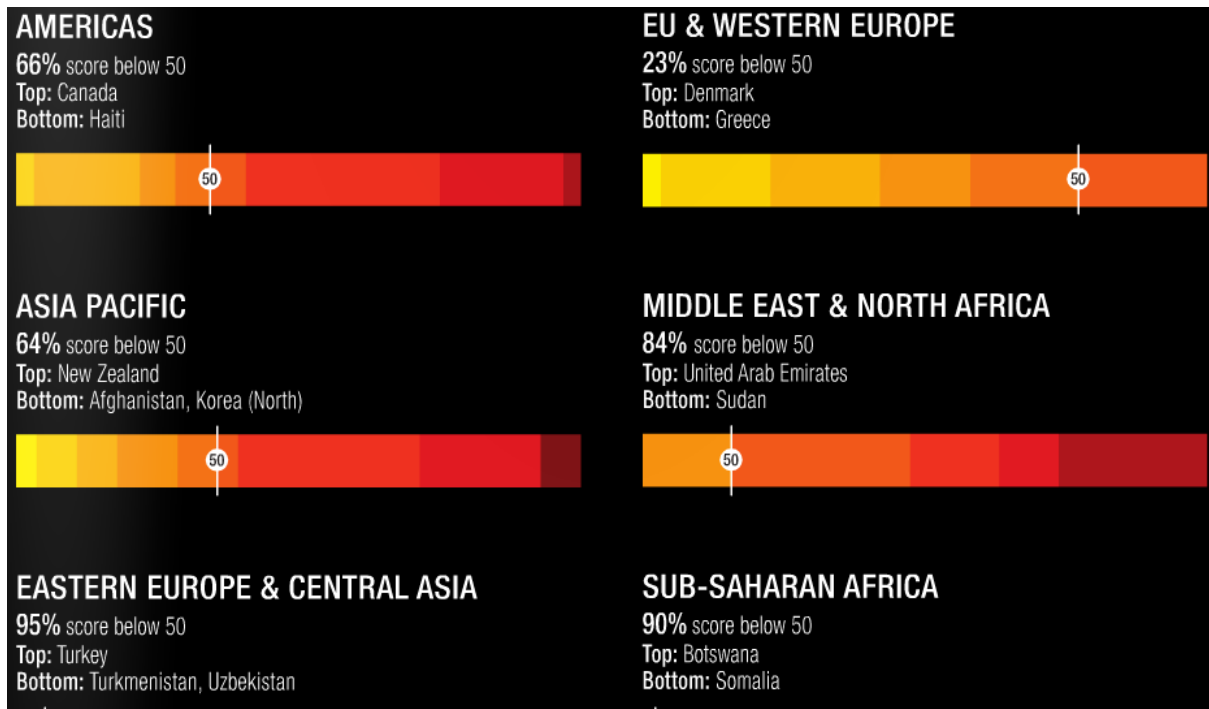
69	Kuwait	43
69	Romania	43
72	Bosnia and Herzegovina	42
72	Brazil	42
72	Sao Tome and Principe	42
72	Serbia	42
72	South Africa	42
77	Bulgaria	41
77	Senegal	41
77	Tunisia	41
80	China	40
80	Greece	40
82	Swaziland	39
83	Burkina Faso	38
83	El Salvador	38
83	Jamaica	38
83	Liberia	38
83	Mongolia	38
83	Peru	38
83	Trinidad and Tobago	38
83	Zambia	38
91	Malawi	37

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
91	Morocco	37
91	Sri Lanka	37
94	Algeria	36
94	Armenia	36
94	Benin	36
94	Colombia	36
94	Djibouti	36
94	India	36
94	Philippines	36
94	Suriname	36
102	Ecuador	35
102	Moldova	35
102	Panama	35
102	Thailand	35
106	Argentina	34
106	Bolivia	34
106	Gabon	34
106	Mexico	34
106	Niger	34
111	Ethiopia	33
111	Kosovo	33
111	Tanzania	33
114	Egypt	32

114	Indonesia	32
116	Albania	31
116	Nepal	31
116	Vietnam	31
119	Mauritania	30
119	Mozambique	30
119	Sierra Leone	30
119	Timor-Leste	30
123	Belarus	29
123	Dominican Republic	29
123	Guatemala	29
123	Togo	29
127	Azerbaijan	28
127	Comoros	28
127	Gambia	28
127	Lebanon	28
127	Madagascar	28
127	Mali	28
127	Nicaragua	28
127	Pakistan	28
127	Russia	28
136	Bangladesh	27
136	Côte d'Ivoire	27

RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
136	Guyana	27
136	Kenya	27
140	Honduras	26
140	Kazakhstan	26
140	Laos	26
140	Uganda	26
144	Cameroon	25
144	Central African Republic	25
144	Iran	25
144	Nigeria	25
144	Papua New Guinea	25
144	Ukraine	25
150	Guinea	24
150	Kyrgyzstan	24
150	Paraguay	24
153	Angola	23
154	Congo Republic	22
154	Democratic Republic of the Congo	22
154	Tajikistan	22
157	Burundi	21
157	Myanmar	21

157	Zimbabwe	21
160	Cambodia	20
160	Eritrea	20
160	Venezuela	20
163	Chad	19
163	Equatorial Guinea	19
163	Guinea-Bissau	19
163	Haiti	19
167	Yemen	18
168	Syria	17
168	Turkmenistan	17
168	Uzbekistan	17
171	Iraq	16
172	Libya	15
173	South Sudan	14
174	Sudan	11
175	Afghanistan	8
175	Korea (North)	8
175	Somalia	8



Fonte: Transparência Internacional 2013

No caso específico de setores de infraestrutura, construção e engenharia, a corrupção é motivo de preocupação a nível mundial. Diversas são as organizações mundiais empenhadas, se não para estancá-la, para pelo menos tentar contê-la. Para ajudar em sua compreensão, identificação e prevenção, a Global Infrastructure Anti Corruption Center (GIACC) busca conscientizar as empresas dos malefícios que a corrupção trás para elas e, principalmente, para população mais pobre em todo o mundo. Com objetivo de atingir maior número possível de pessoas, ela oferece essas orientações em oito línguas - inglês, francês, alemão, espanhol, romeno, italiano, chinês e polonês (GIACC, 2013).

Marcos Túlio de Melo, presidente do Confea/CREA que também ocupa a vice-presidência do Conselho Mundial dos Engenheiros Civis (WCCE), afirma que obras públicas servindo de dutos para escoar desvios de recursos não é uma exclusividade do Brasil. Dados da Sociedade Americana de Engenheiros Civis (ASCE) revelam que a corrupção no setor gera um prejuízo mundial de até US\$ 300 bilhões por ano (SANTOS, 2010).

3.2 Histórico da corrupção em obras públicas no Brasil

Para BIASON (2013), apesar a história comprovar o início da corrupção no Brasil no século XVI durante o período da colonização portuguesa, a corrupção em obras públicas aparece com a instauração da República em 1822. Com o fim do tráfico de escravos, os

grupos oligárquicos se voltaram para obtenção de contratos junto ao governo para execução de obras públicas ou de concessões para posterior comercialização das mesmas com as companhias inglesas. Visconde de Mauá, por exemplo, recebeu licença para a exploração de cabo submarino e a transferiu a uma companhia inglesa e dela se tornou diretor. Prática semelhante foi realizada por outro empresário brasileiro na concessão para a iluminação a gás da cidade do Rio de Janeiro, também transferida para uma companhia inglesa em troca de 120 mil libras.

Dentre tantos exemplos que poderiam ser aqui citados após esses fatos, se encontra o que foi considerado um de seus maiores escândalos da história de desvio de recursos públicos do Brasil aparece o Escândalos dos Anões do Orçamento descoberto em 1993, que envolvia o legislativo, executivo e setor privado. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instaurada para apurar os fatos não conseguiu sequer precisar o volume de recursos da União que foram desviados pelo esquema (LARANJA, 2005).

Outro escândalo marcante na história do Brasil foi o da construção do fórum do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo que ocorreu entre 1992 e 1998. A auditoria do TCU, realizada em 1998, constatou que dos R\$ 223,9 milhões repassados à obra, R\$ 169,5 milhões foram desviados. Estavam diretamente envolvidas as empresas de Monteiro de Barros, do Grupo OK pertencente ao então senador Luiz Estevão e o próprio juiz do trabalho Nicolau dos Santos Neto (REVISTA, 2001).

Em dias atuais, novembro de 2013, aparece a Operação Citrus deflagrada pela Polícia Federal para combater o desvio de R\$ 45.576.521,40 (quarenta de cinco milhões quinhentos e setenta e seis mil quinhentos e vinte e um reais e quarenta centavos) da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) destinados à construção de sistemas de abastecimento de água nos municípios de Laranjal do Jari/AP e Oiapoque/AP. O esquema criminoso contou com participação de servidores vinculados à Prefeituras, à Funasa/AP e à empresa responsável pela supervisão da execução dos empreendimentos que deveriam fiscalizar as obras (BRASIL, 2013).

3.3 Participação popular

A participação popular é o instrumento mais importante para o aprofundamento e consolidação da democracia. Por meio dela, a relação entre o Estado e a sociedade é modificada, criando condições para juntos buscarem melhorias para a população em todas as áreas.

Borja (1988, p. 18) considera que, “o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”.

Para Brito (1993),

A participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução ‘Estado Democrático’ (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de ‘Estado Participativo.

A Constituição Federal (CF) de 1988 redefiniu o Estado brasileiro e seus direitos fundamentais. Nela, a participação popular é assegurada na CF em diferentes artigos (BRASIL, 1988):

1. O artigo 187 determina que a política agrícola seja planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes;
2. No Inciso VII do Parágrafo Único do artigo 194, determina que compete ao poder público organizar a seguridade social, com base, dentre outros objetivos, dentro do caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.
3. O inciso III do artigo 198 afirma que as ações e serviços públicos do Sistema Único de Saúde – SUS devem ser organizadas de acordo com participação da comunidade, dentre outras diretrizes.
4. Em se tratando das ações governamentais na área da assistência social, o artigo 204 determina que essas sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e organizadas com base na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em diversas outras leis pode-se encontrar a participação popular como prerrogativa para execução de seu objeto:

- O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/90 (BRASIL, 1990a), assegura a participação popular na discussão de políticas públicas de proteção à criança

e ao adolescente e torna os Conselhos da Criança e do Adolescente obrigatórios seja a nível nacional, estadual ou municipal constituídos paritariamente entre organizações representativas da população e os órgãos do governo.

- As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96 (BRASIL, 1996a) garante a participação do cidadão na gestão democrática do ensino público através da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
- A Lei 9424/96, (BRASIL, 1996b) que dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF), exige dos entes federativos a criação de conselhos para o controle social dos recursos federais destinados a ele.
- Lei n.º 8142/90 (BRASIL, 1990b), dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, mediante conferências de saúde e dos conselhos de saúde, a quem compete formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.
- Lei nº 12435/11 (BRASIL, 2011) que dispõe sobre a organização da Assistência Social, dita que ela deve ser dar com base em diretrizes e dentre elas participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Para Dallari (1996, p.13-51), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Ele ainda afirma que a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público, que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

3.4 Controle social

A expressão controle social foi introduzida e ganhou força após a redemocratização do País. Vislumbra-se por intermédio de um controle social a possibilidade de garantir melhores serviços prestados pelo setor público e melhor qualidade de vida à população.

O controle social se dá a partir da participação popular. Seu exercício pode acontecer individualmente ou por um grupo de pessoas por meio de conselhos gestores de políticas públicas que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Sua importância está no papel de fortalecimento da participação democrática da população, na formulação e implementação de políticas públicas:

Ribeiro e Borborema (2006, p. 6) afirmam que o controle da administração pública se manifesta de duas maneiras: exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos. Sendo o segundo mais eficaz.

De acordo com o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da CGU (2013),

O controle social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades. O controle social é importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania.

Moura (1998 citada por GOHN, 2000) em sua análise sobre o Papel dos conselhos gestores na gestão urbana, assim vê a participação popular:

Entendemos a participação popular na gestão da cidade como elemento central da luta pelo acesso e melhoria da qualidade da infraestrutura e serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. Se coloca nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos [...]. Não podemos confundir essa luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não pode ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do estado até a conquista do socialismo. E nem significa a conquista do poder municipal pelos trabalhadores. A conquista de

mecanismos de democratização da gestão da cidade pode alterar apenas um governo e não o estado enquanto tal. Pode significar uma alteração na correlação de forças política municipal, mas as regras do jogo e o comando da sociedade continuam com as classes dominantes.

3.5 Controle externo

A União possui dois órgãos que, dentre suas competências, se encontra o controle externo da execução de programas e convênios de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizados com recursos oriundos de seu orçamento: A Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

A Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão integrante da estrutura da Presidência da República. Além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a CGU também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. O objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência. Essa atividade é exercida por meio da sua Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) (BRASIL, 2013a).

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo que, dentre suas competências administrativa-judicante, se encontra a prevista no inciso VI do artigo 71 da Constituição brasileira. Ali preceitua que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Essa fiscalização é exercida de forma global, mediante exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades transferidores dos recursos federais, as quais são encaminhadas anualmente ao Tribunal pelo controle interno setorial para apreciação e julgamento quanto ao fiel cumprimento do estabelecido no convênio ou nos instrumentos congêneres. Além do mais, em casos de denúncias ou de indícios de irregularidades, são feitas auditorias ou inspeções (TCU, 2014).

No XI Simpósio Nacional de Auditores em Obras Públicas, organizado pelo TCE/PR, em parceria com o Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas (IBRAOP) em 2006, o coordenador geral de Auditoria de Integração Nacional da Controladoria Geral da União (CGU), Wagner Rosa da Silva, apontou, além dos erros nos projetos básicos, a ausência ou fraude nas licitações, superfaturamento, uso de documentos falsos nas prestações de contas, pagamentos por obras não realizadas ou inacabadas e desrespeito às especificações da obra, como irregularidades frequentemente encontradas em obras feitas com recursos da União. Ele

indicou como principais causas para essas irregularidades, a falta de conhecimento técnico dos agentes públicos que buscam recursos federais para obras; a análise técnica superficial do projeto feita pelo governo ao conceder o recurso; a falta de órgãos internos de fiscalização e a fragilidade ou até a inexistência do controle social, que deveria ser exercido pelos cidadãos. Para ele “Quanto mais exigente for o controle social, maior a chance de se evitar e corrigir erros.” (XI SINAOP, 2006).

O alto índice de incidência de desvios de recursos públicos no Brasil pode ser comprovado por meio dos relatórios de auditorias feitas pelos órgãos de fiscalização do país, Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) no ano de 2013.

Segundo relatório de 6 de novembro de 2013, do TCU, das 136 auditorias realizadas pelo órgão segundo critérios estabelecidos pelo Congresso Nacional na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desse ano, foi constatado indícios de irregularidade grave em 84 fiscalizações. Dessas, sete obras receberam recomendação de bloqueio preventivo da execução, ou “paralisação”. Outras oito contêm indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores.

Das 60 cidades fiscalizadas pela CGU em 2013, 34 municípios apresentaram problemas na construção de creches e pré-escolas (57%). A maior parte deles relacionada à execução financeira das obras e às licitações para contratação de construtoras e compra de materiais. Há seis casos de obras atrasadas, paralisadas ou abandonadas. Também há registro de falta de publicidade de processos de licitação e irregularidade nos critérios de reajuste de preços. No caso das Unidades Básicas de Saúde, 13 dos 60 municípios (22%) apresentaram problemas como obras atrasadas ou abandonadas, pagamentos por serviços não executados e direcionamento de licitações.

3.6 Corrupção em obras públicas: Suas formas, meios e motivações

Devido aos grandes volumes de recursos envolvidos, as obras públicas se tornam muito atrativas. Para Tanzi (1998), citado por L’Astorina e Borenstein (2013), a corrupção em um país está diretamente relacionada com os grandes projetos de obras públicas e com o grau de complexidade destes.

Reconhecer as formas como os desvios acontecem e quais atores podem estar envolvidos é o primeiro passo na tentativa de mantê-los sob controle. L’Astorina e Borenstein (2013), consideram o Plano Anticorrupção da GIAAC (2013) uma fonte de informações que permite identificar os meios mais comumente usados para favorecer a corrupção, as

fases do processo em que ela pode acontecer, de que recursos pode-se utilizar e, finalmente, os atores que podem ser envolvidos.

A GIACC (2013) observa que a corrupção por meio das obras públicas pode acontecer por diversas formas de delitos de fraude: a) manipulação dos requisitos de pré-qualificação ou de concurso de modo a favorecer um concorrente específico; b) ocultação de defeitos; c) cobrança de indenização indevida; d) liberação de pagamento retido por problemas apresentados; e) superfaturamento; f) criação ou falsificação de evidências para apoiar reivindicações; g) formação de cartel e o abuso do poder político e econômico.

Ela também coloca que as fraudes nas obras públicas podem ocorrer dos primeiros levantamentos até sua entrega à população.

1. Na fase preliminar ou fase da elaboração das decisões - Quando é estabelecido o programa de necessidades, estudo de viabilidades e anteprojeto. Nessa ocasião, pode ocorrer o direcionamento da obra para atender interesses diversos, desde optar por projetos de empresas “amigas”, especificar padrões que favoreçam a fornecedores até alterar traçado de uma estrada para benefício próprio ou de aliados mesmo que aumentem os custos da obra.
2. Na fase interna da Licitação ou aplicação das normas - Quando é definido do projeto básico, projeto executivo, recursos orçamentários e edital de licitação. Nessa fase podem aparecer exigências que restringem o número de participantes, condição de inexigibilidade forçada, informações privilegiadas repassadas, aprovação de projetos inadequados e incompletos visando aditivos contratuais incontestáveis futuramente.
3. Na fase externa da licitação - publicação do edital de licitação e procedimento de licitação. Aqui, pode-se conduzir o processo para facilitar a formação de conluio e suas derivações entre os licitantes; permissão de subcontratação, inabilitar concorrente com justificativas artificiais; vazamento de informações de empresas projetistas para empresas construtoras; vazamento de informações de preços praticados pelos concorrentes; manipulação dos pontos da qualificação técnica; reuniões privadas para o fechamento do contrato.
4. Fase contratual – execução dos termos do contrato. Nessa fase, podem ser abertas possibilidades para que sejam aceitas reivindicações de aditivo contratuais, com justificativa infundada de prejuízo, para contrato superfaturado, pedido de extensão de prazo com argumentos que atribuem a responsabilidade ao governo, ao clima, etc. de forma a encobrir falhas na execução. Ou mesmo na competência da fiscalização, atestados de qualidade de serviços incompatível, conivência com o governo que, propositalmente,

atrasa pagamentos de faturas ou se recusa a atestar a conclusão dos serviços para tirar proveito na negociação, tolerância com quantidades superfaturadas nas subcontratadas, ordem para pagamento de serviços parcialmente ou totalmente não executados, grupo de fornecedores pode acertar preço mínimo.

E, aponta que os atores envolvidos que podem estar entre os agentes governamentais (políticos e servidores responsáveis pelos projetos, membros da comissão de licitação, fiscais, planejadores, etc.), empresas projetistas/consultorias, construtoras ou empreiteiras, empresas fiscalizadoras e fornecedores de materiais e serviços ao governo direta ou indiretamente através das empresas construtoras. Além desses outros agentes podem concorrer no processo tais como: corretores, lobistas, agentes, proprietários de terras, bancos, grupos sociais de interesse etc.

Os envolvidos no Escândalo dos Anões do Orçamento servem perfeitamente para exemplificar o envolvimento entre os atores. Segundo Laranja (2005, p.115-116), a relação entre o legislativo e as empreiteiras nas fraudes se dava da seguinte forma:

Os componentes da empresa negociavam a inclusão de emendas diretamente com os lobistas; esses lobistas se aproximavam dos parlamentares para conseguir a liberação de verbas públicas, oferecendo, para tanto, vantagens indevidas que eram recebidas da referida empreiteira; se a mencionada verba fosse liberada, os lobistas repassavam, em parte, para os parlamentares os valores que eram liberados para a empresa.

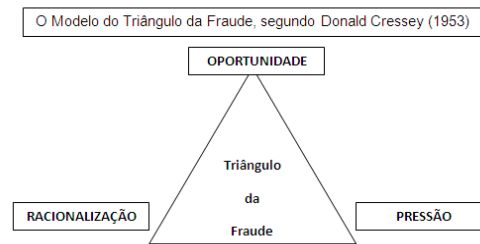
Já com o executivo,

As empreiteiras sugeriam a realização de obras a prefeitos e governadores; posteriormente, as autoridades interessadas nessas obras passavam, então, a pressionar os ministérios para a liberação de verbas já previstas; em seguida, incluía-se a obra no orçamento geral da União diretamente no Diário Oficial da União, quando da elaboração da proposta orçamentária original, ou por emendas de parlamentares ligados ao esquema; por fim, aprovado no orçamento, o esquema agia nas licitações, nos moldes acima descritos, e na liberação de recursos, junto ao Poder Executivo.

Observando as circunstâncias que levava os indivíduos a violarem a confiança, o criminologista norte-americano Donal Cressey, desenvolveu A Teoria do Triângulo das Fraudes (TTF) para estudo das fraudes gerenciais. L'Astorina e Borenstein (2013) consideram que a corrupção no setor público e as fraudes no setor privado têm o objeto de estudo: ato ilícito, podendo, portanto, a TTF ser aplicada pelo Poder Público.

Sendo assim, o Poder Público deve também zelar e controlar os três fatores apontados pela TTF como meio que favorece a fraude, no seu caso a corrupção: Oportunidade, Incentivo e Atitude ou Racionalização.

Figura 1. Modelo do triangulo da fraude



Fonte: L'Astorina e Borenstein (2013)

A TTF demonstra que a oportunidade é uma variável que surge da fragilidade da fiscalização interna. Em seu artigo publicado na Revista do BNDES de dezembro de 2005 sobre Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa, Bergamini Junior (2005) coloca que quanto mais vaga e elástica for a formulação das normas, maiores serão as probabilidades de êxito nos atos da corrupção. Para contê-la, é preciso que haja um controle independente, realizado por profissionais com formação na área e experiência profissional com capacidade para avaliar e acompanhar os riscos e procedimentos desenvolvidos para a fiscalização.

Quanto ao fator intenção, a TTF a traduz também por pressão, desejos que resultam da necessidade ou da vaidade pessoal. Indivíduos que se encontram nessas situações podem ser facilmente cooptados e, por isso buscar enfraquecer o processo da fiscalização.

A Atitude/Racionalização é quando o indivíduo usa de sua capacidade intelectual para optar ou não pela fraude baseando-se em exemplos que considera de sucesso e sem punição. Assim sendo, os procedimentos de fiscalização devem ir além da técnica, pois quanto mais segura de conservar ou reconquistar o poder por meios legais ou recear ser punida usando meios ilegais, menor será a corrupção. É a análise do custo benefício que deverá ser desfavorável para se cometer a fraude.

Ainda segundo a TTF, para impedir a ocorrência da fraude é preciso inviabilizar a ocorrência de qualquer um dos três fatores. É preciso que o triângulo se mantenha fechado. Assim, se faz necessário a ampliação do controle social, de um arranjo institucional que cumpra esse papel. Um mecanismo de controle e transparência com caráter mais democrático

e participativo que resulte no *accountability* do serviço público. Para Diniz e Azevedo (1995) o controle social, denominado de *accountability* pela ciência política, pode ser considerado a obrigação da prestação de contas do poder público perante a sociedade civil e às autoridades competentes. Ele se traduz pela existência de mecanismos de cobrança e de controles recíprocos que constituem fator favorável ao êxito da gestão pública, permitindo evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, além da alocação de recursos para fins não previstos.

3.7 Controle social sobre as obras públicas

Uma ação anticorrupção em obras públicas é a garantia de que os recursos federais chegarão a seu destino sem serem usados para beneficiar pessoas ou empresas em detrimento a população e, também impor ao poder público e a sociedade a necessidade a buscar meios eficazes de controle.

Para a CGU (2013a), O Estado deve aperfeiçoar e fortalecer continuamente os seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de coautores da gestão pública.

Segundo Gohn (2006), os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo, principalmente no nível municipal e, ainda, que a participação se consolida através dos conselhos gestores, pois possibilita que diferentes camadas sociais tenham acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social. 1

Apesar de não fazer parte dos conselhos constituídos em âmbito federal, o Conselho de Obras Públicas de Ipatinga pode ser um meio eficaz de viabilizar o controle social sobre os recursos federais encaminhados para execução de obras no município e evitar a corrupção.

Dentre os objetivos dos sistemas de controle listados por Edelman e Aparício (1996), dois dizem respeito ao resultado esperado com a implantação do Conselho de Obras Públicas no município de Ipatinga:

1. Proteger os ativos dos erros intencionais ou não e de quaisquer irregularidades que possam surgir visando à proteção do bem público e o seu uso de forma adequada;

2. Promover a eficiência e a eficácia pela utilização racional dos recursos de modo a levar a um uso racional e eficiente dos recursos disponíveis.

3.8 Conselho de obras públicas de Ipatinga

Por não existir legislação federal determinando criação de conselho dessa natureza, a decisão de compartilhar com a sociedade organizada a responsabilidade pela gestão das obras no município é exclusiva do poder executivo local. Portanto, o nível de interesse em constituir o Conselho de Obras Públicas na cidade de Ipatinga é diretamente proporcional ao interesse que tem a gestão municipal em ser democrática e transparente.

O município de Ipatinga se situa em contexto histórico, político e social que o diferencia significativamente de outros. É um município industrial, que vem construindo sua história com ampla participação dos movimentos sociais e da sociedade organizada. A gestão municipal pode contar com o Conselho Regional de Engenharia - CREA, Conselho de Arquitetura e Urbanismo e da Ordem dos Advogados - OAB, Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - Siduscon, três faculdades com cursos de Administração, Contabilidade, Direito e Engenharia Civil, além da Associação dos Aposentados da Usiminas – Usina Siderúrgica de Minas Gerais, que agrega profissionais aposentados e experientes nas diversas áreas para, juntos, buscarem a formatação ideal do Conselho de Obras Públicas para a cidade e dele participar ativamente.

Ao optar pela criação de um conselho gestor de obras, cabe ao Poder Executivo institucionalizá-lo, mas o processo de criação é mais importante do que a qualidade final da lei. É nesse momento que o perfil do conselho, sua organização, composição, atribuições e competências devem ser delineadas. Para que o Conselho de Obras Públicas de Ipatinga atinja seu objetivo maior: inviabilizar a corrupção, as seguintes premissas são fundamentais quando de sua constituição:

1. O Conselho deve ter caráter deliberativo apoiado no instrumento jurídico-formal de sua constituição. Uma gestão é descentralizada e participativa quando permite mecanismos de controle e fiscalização;
2. A composição do conselho deve-se dar paritariamente em termos de representatividade da sociedade civil organizada e quantitativo com membros do governo. Os conselheiros não-governamentais têm que ter vínculos com as entidades que os indicaram;

3. As atribuições devem resultar das discussões entre Poder Público e a sociedade organizada quando de sua instituição. Para GOHN (2206), elas não podem transferir ao conselho as responsabilidades do Estado, mas dar-lhe a competência de fiscalizá-lo e fazer com que cumpra seus compromissos constitucionais.
4. Além das atribuições, dessas discussões deve resultar um Código de Ética e Postura, onde deverá conter definição clara dos princípios que norteiam as ações do conselho e os compromissos de conduta dos conselheiros nas interações entre eles, com a Administração Municipal, com as empresas contratadas, com fornecedores e com a sociedade em geral. O estabelecimento de regras de comportamento dos conselheiros por meio do Código de Ética e Postura em relação aos negócios públicos facilitará as tomadas de decisões do conselho e criará mecanismos de revogar ou destituir membros, governamentais ou não, que não cumpram com suas funções durante o mandato;
5. Outro ponto importante que cabe ser decidido entre o Poder Executivo e a sociedade organizada é sobre os encaminhamentos que deverão ser tomados quando da constatação pelo conselho de irregularidades na execução do contrato da obra e também de como se dará a relação do conselho com o Poder Legislativo nesse caso específico, considerando a atribuição constitucional dos edis em fiscalizar e apurar, quando necessário, os atos do Poder Executivo.
6. Consideramos que existem dois tipos de irregularidades: sanáveis e não sanáveis.
 - Sanáveis - Aquelas em que a empresa responsável obra tem como refazer o serviço de forma atender o que determina os termos do contrato, sem prejuízo ao erário físico e sem comprometido da conclusão da obra. Esse tipo pode ser resolvido diretamente entre o Poder Executivo, Conselho e empreiteira. Quando não atendido as reivindicações de reparo, a própria Lei de Licitações e termos do contrato constam as penalidades aplicáveis.
 - Não sanáveis – Aquelas em que ocorrem favorecimentos de alguma parte e/ou das partes envolvidas através da manipulação dos requisitos de pré-qualificação ou de concurso de modo a favorecer um concorrente específico, ocultação de defeitos, cobrança de indenização indevida, liberação de pagamento retido por problemas apresentados, superfaturamento, criação ou falsificação de evidências para apoiar reivindicações e formação de cartel e o abuso do poder político e econômico.

7. Considerando a probabilidade da existência de obras inconclusas ao final de uma gestão, a vigência do mandato dos conselheiros deve desencontrar com o início da nova gestão, de forma a não interromper o acompanhamento e fiscalização e evitar oportunidade para negociações que possam resultar em fraudes;
8. Com relação a conselheiros não-governamentais, a eles não deve ser permitido mais de um mandato consecutivo. O objetivo é evitar a criação de vínculos entre conselheiros governamentais e não-governamentais como forma de dificultar acordos que possam levar a corrupção nas obras;
9. Para Gohn (2006),

A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva.

Dessa forma, nos termos jurídico-formal de constituição do Conselho de Obras Públicas de Ipatinga deve constar que o Poder Público é inteiramente responsável pela ampla capacitação dos conselheiros para acompanhamento e fiscalização de qualquer obra que venha ser realizada na vigência de seus mandatos. Nele, as Leis de Responsabilidade Fiscal, Licitação e 4320/64, termos de contratos e anexos devem ser traduzidas de uma linguagem tecnocrática para uma que nivele o conhecimento de todos;

10. Além da capacitação, é primordial que a Administração Municipal forneça aos conselheiros não-governamentais estrutura necessária para o exercício de suas atribuições e competências, de forma a equipará-los com as mesmas informações e recursos que já, naturalmente, possuem os conselheiros governamentais, tais como veículos para fiscalização in-loco, computadores, internet, acesso livre aos contratos da execução da obra, bem como aos seus anexos, etc..

Dentre os fatores que podem inviabilizar o Conselho de Obras Públicas de Ipatinga encontram:

1. Falta de interesse político do Poder Executivo em ter mais um meio de fiscalizá-lo e constituí-lo por apenas conveniência pode resultar em limite de autonomia, não

- capacitação dos conselheiros não-governamentais e informações suficientes para o cumprimento das atribuições e competência;
2. Os conselheiros governamentais e não governamentais precisam ser preparados para compartilharem as informações e junto decidirem suas atuações. Caso não exista esse nivelamento, as ações do conselho podem ficar comprometidas e, conseqüentemente, serem desarticuladoras do próprio conselho;
 3. Para Gohn (2006), é preciso haver definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores e sua relação com o Poder Legislativo, uma vez que os conselhos não o substituem. Uma disputa entre eles enfraquece o conselho e pode, inclusive, desestruturá-lo. O Poder Legislativo é o órgão que tem poder para acompanhar e fiscalizar os atos do Executivo e não deve sentir esse poder usurpado pelo conselho.

4 CONCLUSÃO

Ao optar pela constituição de um Conselho de Obras Públicas com capacidade e poderes normativos de decisão, com um Código de Ética e Postura para bem orientá-lo, com conselheiros devidamente preparados para o exercício de suas competências e atribuições, a cidade de Ipatinga estará se mostrando democrática e transparente. Estará se mostrando como fomentador da participação popular e, assim, contribuindo na consolidação da democracia.

A opção também pela constituição do Conselho de Obras Públicas nos moldes propostos por esse estudo, que podem ser ampliados e/ou melhorados a partir da discussão com os diversos setores da sociedade, possibilitará que Ipatinga se torne referência nacional em transparência da gestão de obras, uma vez não existe nenhuma cidade brasileira com um mecanismo de controle social como o proposto. Ganha a cidade. Ganha sua população. Ganha o Brasil.

REFERÊNCIAS

- BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de Governança Corporativa. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.12, n.24, p.149-188, dez. 2005.
- BIASON, Rita. MCC. Movimento contra corrupção. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 26 nov. 2013.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**, 11. ed. v.1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BORJA, Jordi. **A Participação Cidadina**. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, n. 24, 1988.
- BRASIL. **Lei n.º 8069/90, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em: 4 fev. 2014.
- BRASIL. **Lei n.º 8142/90, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e da outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em: 4 fev. 2014.
- BRASIL. TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1967**. Brasília, 27 out. 2006. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 4 fev. 2014
- BRASIL, **Lei n.º 12435/11, de 6 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 4 fev. 2014.
- BRASIL. **Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em: 4 fev. 2014.
- BRASIL. **Lei n.º 9424/96, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em: 4 fev. 2014

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1998; atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Presidência da República. **Subchefia para assuntos jurídicos. E.M.I. n. 021. MEC/MP/MF**. Brasília, 6 maio 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Exm/EMI-21-MEC-MP-MF-Mpv533.htm>. Acesso em: 11 jan. 2014.

BRASIL. Polícia Federal. **PF realiza operação de combate a desvios de recursos em 4 estados e no DF**. Operação Citrus. Macapá-AP, 22 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/11/pf-realiza-operacao-de-combate-a-desvios-de-recursos-publicos-em-5-estados>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=mg&Estado=minas%20gerais&CodMunicipio=4625&Municipio=IPATINGA&CodOrgao=&Orgao=&TipoConsulta=0&Periodo=>>>. Acesso em: 20 jan. 2014a.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PAC 2**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/buscar/resultado>>. Acesso em: 21 jan. 2014b.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social de poder” e “participação popular”. **Revista Trimestral de Direito Público**. Porto Alegre, 1993.

CGU. Controladoria Geral da União. **Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social**. A Responsabilidade social das empresas no combate a corrupção. Jun. 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualRespSocial/Arquivos/ManualRespsocialEmpresas_baixa.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual de integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o gestor municipal**. 3. ed. Brasília, 2013a, p.20. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2013.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013

CGU. Prevenção da Corrupção. **CGU. Controladoria Geral da União**. 2013b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/>> Acesso em: 3 abr. 2014

COSTA, Márcio Bemquerer. **Jornal O Liberal. TCU age para evitar desvios de recursos**. Belém, 16 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.orm.com.br/projeto/oliberal/interna/?modulo=250&codigo=653473>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

- DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública. Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: UNB/ENAP, 1995, p. 19-53, 351-363.
- EDELMAN, Hugo; APARÍCIO, Rafael. **El control interno em empresas del estado**. ed. Montevideú, Programa Nacional de Desburocratization, 1992.
- FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. 2010. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=MG&IdCidade=313130&Indicador=1&Ano=2010>>. Acesso em: 20. Jan. 2014.
- GIACC. Global Infrastructure Anti-Corruption Centre. **Corruption Information why avoid corruption**. Jan. 2013. Disponível em: <http://www.giaccentre.org/why_avoid_corruption.php>. Acesso em: 21/ nov. 2013
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, janeiro-abril, 2006, p. 5-11, Universidade do Vale do Rio dos Sinos Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842101>>. Acesso em: 11. Out.2013.
- GOHN, Maria da Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires, out, 2000. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 11. Out. 2013.
- LARANJA, Anselmo Laghi. **Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos “Anões do Orçamento” (1993-1994)**. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, Brasil, 2005.
- L’ASTORINA, Humberto Carlos; BORENSTEIN, Denis. **Planejamento anticorrupção em obras públicas e a teoria do triângulo das fraudes**. Disponível em: www.ibraop.org.br/XIVSinaop/docs/HumbertoLastorina.pdf. Acesso em: 26 nov. 2013.
- MINAS GERAIS. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidade Ipatinga. Informações completa. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313130&search=minas-gerais|ipatinga>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- REVISTA do TCU, Brasília, v.87 n.32, jan/mar 2001, p.73-78. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fportal2.tcu.gov.br%2Fportal%2Fpls%2Fportal%2Fdocs%2>>

F2055358.PDF&ei=6ec7U_CCCNS60AGKtYDgCg&usg=AFQjCNEonDe_NdShdDyy61MwSyUIzpJq3A&sig2=Mjc6BAtf-haDxGTStcfiHw>. Acesso em: 04 nov.2013.

RIBEIRO, Cyro de Castilho, BORBOREMA, Ernani Avelar e Ribeiro, Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social, 2006. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 26 nov.2013.

SANTOS, Altair. Massa Cinzenta. **Setor da engenharia se une contra a corrupção**. 7 abr. 2010. Disponível em: <http://www.cimentoitambe.com.br/setor-da-engenharia-se-une-contra-a-corrupcao/>. Acesso em: 19 jan.2014

TRANSPARECIA INTERNACIONAL, **Índice de percepções de corrupção de 2013**. Disponível em http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi2013_brochure_single_pages?e=2496456/5813913. Acesso em 10 jan. 2014

XI SINAOP. Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. **CGU destaca importância do projeto básico bem feito para combater corrupção em obras públicas**, 2006. Disponível em: <http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/noticia_wagner.aspx>. Acesso em: 10 jan. 2013

TANZI, V. **Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures**. Staff Papers - International Monetary Fund, v.45, n.4, p.559-594, 1998.

TCU. Tribunal de Contas da União. Fiscalização a Serviço da Sociedade. **Funcionamento do TCU**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento>. Acesso em: 3 abr. 2014.

UNODOC. United Nations Office on Drugs and Crime. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>>. Acesso em: 22 jan. 2014