

# A educação como política de combate à corrupção: o exemplo do curso “Controle Cidadão” do Estado do Ceará<sup>1</sup>

The education as policy of fight against corruption: the  
example of the course “Citizen Control”, of the State of Ceará

*Giovane Martins Vaz dos Santos<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A Constituição de 1988 e as leis de transparência pública permitem que o cidadão seja um agente fiscalizador das ações do Poder Público. O objetivo deste artigo é propor, a partir da experiência do curso “Controle Cidadão”, realizado no Ceará, uma política nacional de qualificação de cidadãos, para que atuem como agentes de controle externo das atividades dos três Poderes, diminuindo a distância entre o Estado e a sociedade e prevenindo a prática da corrupção na esfera pública.

**Palavras-chave:** Educação. Transparência. Controle Cidadão. Filosofia da Educação. Corrupção.

**Abstract:** The Constitution of the Federative Republic of Brazil, also known as “Constitution of 1988”, and the laws of public transparency, allow citizens to be enforcement agents of the actions of the Public Power. The aim of this paper is to propose, from the experience of the course “Citizen Control”, performed in the State of Ceará, a national policy of qualification of the citizens. Our Thesis is that it would make citizens “agents of extern control” of the activities of the three Powers, decreasing the distance between the State and the society and preventing the practice of corruption in the public sphere.

**Keywords:** Education. Transparency. Social Control. Philosophy of Education. Corruption.

---

## Introdução

Um dos males que afeta as maiores democracias do mundo, em maior ou menor grau, é a corrupção. Combatê-la também é um dos problemas mais desafiadores: diferentemente de outros crimes, a corrupção costuma se apresentar de várias formas, de acordo com

---

<sup>1</sup> Este artigo foi submetido, originalmente, para o Prêmio Jota/Inac de Combate à Corrupção, em 2016, sendo escolhido como um dos seis finalistas. Agradeço ao Jornal Jota e ao Instituto INAC pela liberação dos direitos do artigo.

<sup>2</sup> Mestrando PPG-Filosofia PUCRS. E-mail: [giovane.santos@acad.pucrs.br](mailto:giovane.santos@acad.pucrs.br).

as peculiaridades políticas, legislativas, sociais e culturais em que os crimes são praticados. Os corruptos se aproveitam das brechas que podem manter o seu trabalho nas sombras, associam-se àqueles que possuem poder e influência, oferecem a realização dos interesses daqueles que podem lhes ser “úteis”, desde que estes abram mão da honra e da integridade.

A democracia não é o único regime político em que a corrupção é um problema: historicamente, as aristocracias, as monarquias, os governos despóticos e as ditaduras também continham altos níveis de corrupção. Porém, nesses regimes, esses crimes surgiam quase que como uma forma de manutenção do poder e dos privilégios estabelecidos. Em regimes em que a população não é a prioridade, a corrupção se instala como parte permanente do *status quo*. Na democracia, em que o poder, em tese, emana do povo, o combate à corrupção é uma preocupação ecumênica: combater os crimes de colarinho branco é combater uma ameaça concreta aos direitos fundamentais e ao poder popular, dois pilares do regime democrático.

A maioria das estatísticas conhecidas sobre os índices de corrupção no Brasil costuma indicar prejuízos na casa dos bilhões. Outros índices, baseados na percepção de um conjunto de instituições, indicam que a corrupção é um problema permanente no país. É o caso da Transparência Internacional, que divulgou, em 2015, um índice em que o Brasil figurava em 76º lugar, com a nota “38” – os países mais próximos de “100” apresentam um nível menor de percepção de corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015).

Apesar da provável imprecisão dos dados divulgados sobre o assunto, a corrupção no Brasil é, inegavelmente, um problema relevante. O “Mensalão” e a “Lava Jato”, dois processos jurídicos históricos que envolvem o combate à corrupção, indicam que os desvios de conduta do Poder Público, dos partidos políticos e da iniciativa privada não são meros casos isolados: a corrupção se tornou, em alguns casos, uma espécie de pré-requisito para que

determinados setores da sociedade continuassem funcionando. Indício disso é a profunda crise política, econômica e institucional provocada pelas operações da Polícia e do Ministério Público, que abalaram os pontos que eram essenciais para o funcionamento dos crimes.

Se os casos de combate à corrupção indicam que o problema permanece forte no Brasil, eles também são um sinal de que o país passa por uma larga mudança cultural, institucional e legal no que se refere ao combate dos crimes de colarinho branco. Ao passo que instituições como o Ministério Público, a Polícia Federal e a Receita Federal adquiriram mais independência para promover grandes investigações em conjunto, e o Judiciário, tanto nas primeiras instâncias quanto nos tribunais superiores, passou a punir esses crimes com maior rigor, a pressão popular foi capaz de proporcionar a aprovação de leis mais duras, como a Lei n<sup>o</sup> 12.846/2013, conhecida como “Lei Anticorrupção” (BRASIL, 2013).

Uma parte considerável das propostas de combate à corrupção que são direcionadas ao âmbito público envolve o controle interno ou externo dos atos administrativos, das contas públicas e das licitações. O controle interno, realizado pelos órgãos superiores e pelas corregedorias, se não contar com algum acompanhamento externo, pode cair no corporativismo, que tudo perdoa e a todos protege. O controle externo, realizado por instituições de fiscalização e controle, como o Ministério Público e os tribunais de contas, pode, em alguns casos, correr o risco de não ser efetivo na realização das investigações, por conta de pressões políticas ou de decisões autocráticas de órgãos superiores – ou, até mesmo, de esquemas de corrupção. Esses problemas demandam uma maior participação fiscalizadora da sociedade civil nos processos públicos que correm nesses órgãos.

Embora a aplicação de legislações mais rígidas seja fundamental para coibir as práticas de corrupção, o ordenamento jurídico brasileiro possui uma ferramenta que vem se mostrando cada vez mais útil para o combate aos desvios de recursos públicos:

a Lei Complementar nº 131/2009, também conhecida como “Lei da Transparência”, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deem publicidade constante aos dados referentes à execução orçamentária (BRASIL, 2009).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 cria diversos dispositivos de controle do Poder Público por parte do cidadão. É o caso do art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, que garante ao cidadão o direito de receber informações de qualquer órgão do Poder Público e de fazer petição a qualquer um dos Poderes (BRASIL, 1988); do art. 37, Caput, que determina a publicidade como um dos princípios que regem a Administração Pública (BRASIL, 1988); do art. 74, parágrafo 2º, que estabelece o direito de “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” de, “na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Como forma de regulamentar o inciso XXI do art. 37, a Lei nº 8.666/1993, conhecida como “Lei das Licitações”, foi responsável por uma série de normas que instituem o direito do cidadão de acompanhar os processos de licitação e de contratos da Administração Pública, garantindo, ao interessado, que ele tenha acesso a qualquer informação que seja do seu interesse (BRASIL, 1993). Esses dispositivos legais criam a possibilidade de a Administração Pública contar com o controle externo da população. O poder de solicitar informações e de analisá-las, de acompanhar os processos administrativos e de oferecer denúncias dentro da lei, torna o cidadão um agente de controle que pode provocar uma dificuldade considerável nas práticas de crimes por parte de agentes públicos. Porém, uma das maiores dificuldades para que essa possibilidade se torne efetiva é o *gap* existente entre a informação oferecida e a qualificação da população para compreendê-la. Para que a compreensão das informações públicas não se torne restrita somente aos *doutos*, como, por exemplo, advogados, economistas, administradores, etc., torna-se importante que alguma estratégia

seja criada, seja pelo Poder Público, seja pela iniciativa privada ou pelas instituições da sociedade civil, para que partes cada vez maiores da população passem a buscar as informações, compreendê-las e analisá-las de acordo com as leis vigentes.

A noção de corrupção utilizada neste artigo é fundamentada no conceito apresentado por Pasquino (1998). Nas palavras do autor, a corrupção é

[...] 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 recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado (PASQUINO, 1992, p. 291-292).

Assim, nossa abordagem do tema terá em vista esses três aspectos, que nos ajudarão a refletir sobre os meios de controle social que poderiam ser aplicados para todos os três tipos de corrupção abordados pelo autor.

Neste artigo, faremos a análise do curso *Controle Cidadão*, oferecido *online*, até o ano de 2015, pela Fundação Demócrito Rocha (FDR) em parceria com o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE) e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Inicialmente, faremos uma introdução em filosofia da educação sobre a importância do estudo para a libertação dos indivíduos, com a ajuda da pedagogia de Paulo Freire; depois, apresentaremos as principais características do curso; em seguida, serão expostos os resultados do curso, que foram divulgados em trabalhos acadêmicos pelo Tribunal de Contas do Ceará; por fim, apresentaremos uma justificação pragmático-

política para a execução de cursos do tipo, e faremos um debate sobre as possibilidades da aplicação de cursos dessa natureza a nível nacional.

## **1. Paulo Freire e a educação como prática da liberdade**

A educação de jovens e adultos de condição social precária é um dos temas centrais da filosofia da educação de Paulo Freire (1921 – 1997). O trabalho do filósofo e pedagogo brasileiro é importante, no entanto, não apenas para a educação de pessoas em situação de pobreza: a educação, como uma prática que visa à cidadania, possui para Freire uma função de inserir o indivíduo dentro de uma nova cultura, em que ele é capaz de perseguir os seus interesses, expor seus anseios e propor reivindicações.

A questão das culturas que compõem a formação do indivíduo é importante para Freire por uma série de razões. Durante sua vida, o filósofo transitou por diversas culturas, conheceu vários modos de pensar e de ver o mundo; entrou em contato com tradições, modos de vida e crenças de diversas localidades do Brasil e do mundo. Sua experiência com a pobreza e com o analfabetismo perdurou por toda sua vida. Incomodava-lhe o fato de que a fome, o trabalho desgastante e o difícil acesso à educação faziam com que aqueles que mais precisavam expressar reivindicações políticas tivessem poucas condições práticas para isso.

Apesar de todos os problemas enfrentados pelos alunos naquelas condições, Freire reconhecia a importância da cultura nas suas vidas. Seu método pedagógico foi desenvolvido de modo a promover um trânsito por parte do aluno para a cultura do professor e vice-versa. Mantendo sua cultura e absorvendo a cultura do professor, o aluno se tornaria apto a cumprir com o que Paulo Freire chamava de uma “vocação” de todo o ser humano: a vocação de *ser mais*.

A educação, nessa concepção freiriana, é uma prática de liberdade, como aponta o próprio título de uma de suas obras mais

conhecidas (FREIRE, 1967). Ao passo que adquirimos conhecimento e nos conscientizamos da nossa condição social, o leque de escolhas e de caminhos que podemos seguir é ampliado. Apesar dessa filosofia da educação ter sido adotada como método pedagógico principalmente para alunos de classe média baixa, sua aplicação teórica vale para muitos casos em que o aluno não é, necessariamente, pobre. Um curso voltado para o controle cidadão da Administração Pública é um exemplo de política educacional voltada para todas as parcelas da população que pode ser explicada a partir da filosofia da educação freiriana.

O filósofo observou que é comum que as pessoas sofram indignação pelos problemas que as afligem. Contudo, a indignação não necessariamente se reflete em uma prática política, e o ato de indignar-se nem sempre aponta para uma causa política ou econômica específica. Isso não é culpa do cidadão comum. Aspectos da sua vida, como o trabalho, a educação e os costumes podem não dar o acesso adequado aos meios para a obtenção de conhecimentos e para a conscientização política. A educação, nesse sentido, ao preservar a cultura do aluno munindo-o de uma cultura teórica, acaba transformando também a sua *práxis*.

A relação teoria-prática, em Paulo Freire, é uma relação conjunta e inseparável. Ao passo que a prática nos mune de teorias empíricas sobre o mundo, a teoria aperfeiçoa a nossa prática. No contexto que discutimos neste trabalho, diga-se, a educação como um meio de combate à corrupção, podemos partir do pressuposto de que a maioria dos cidadãos brasileiros se indigna com os casos de corrupção e de má administração do serviço público que são veiculados na imprensa, embora muitos desses cidadãos não conheçam todas as possibilidades de ação política que as instituições lhes oferecem. A educação voltada para o combate à corrupção daria ao cidadão a teoria capaz de mudar sua prática política. Na visão de Paulo Freire, a indignação se transformaria em uma motivação política, entendendo “política” no sentido grego de *polis*, em que

nossas ações são capazes de transformar o “todo político” em que estamos inseridos.

Para que um curso da espécie seja eficiente no cumprimento dos objetivos que ele propõe, é importante que ele conte com todos os recursos que estejam ao alcance dos organizadores. Na próxima seção, apresentaremos a estrutura e os recursos tecnológicos do curso voltado para o controle social executado no Estado do Ceará.

## **2. Estrutura e recursos tecnológicos do curso ‘Controle Cidadão’**

O curso “Controle Cidadão” foi desenvolvido, pela primeira vez, no ano de 2009. A iniciativa do Tribunal de Contas dos Municípios já contou, naquele ano, com o apoio da Fundação Demócrito Rocha, mantida pelo grupo de comunicação *O Povo*. Para os objetivos deste estudo, apresentaremos os resultados obtidos pelo curso de 2009, já que os cursos subsequentes não tiveram seus resultados divulgados em nenhuma das instituições participantes. No que se refere aos outros dados, como os objetivos e a metodologia, tanto o curso de 2009 quanto o curso de 2015 são muito próximos. A diferença fundamental entre os dois cursos se dá, principalmente, no uso da tecnologia aplicada à educação, como será explorado adiante.

O objetivo da iniciativa foi promover, de forma gratuita, acessível e sistematizada, o conhecimento do funcionamento e das atribuições dos tribunais de contas e do Ministério Público, os fundamentos do controle externo da administração pública e o entendimento dos dados disponíveis das contas públicas. Quanto maior o número de cidadãos inscritos no curso, maiores seriam as possibilidades de eles se tornarem fiscalizadores qualificados das contas públicas.

O curso foi organizado em doze fascículos, que ficaram disponíveis em formato digital e impresso, circulando semanalmente no jornal *O Povo*. Além dos fascículos, as videoaulas

do curso foram exibidas na *TV O Povo* nos domingos e reprisadas nas quartas, ficando disponíveis, também, na internet.

Os usuários que desejassem poderiam acessar, a qualquer momento, o “Ambiente Virtual de Aprendizagem”, onde todos os fascículos e videoaulas estavam disponíveis. Além disso, os estudantes também tinham a possibilidade de contatar os tutores, expor dúvidas, interagir com outros estudantes e promover debates. O formato digital do curso, baseado na Educação à Distância (EAD), ocorreu na plataforma da Universidade Aberta do Nordeste (Uane), criada pela Fundação Demócrito Rocha e adaptada às realidades da região em que ela está inserida. Por esse motivo, o curso foi disponibilizado tanto na mídia tradicional quanto na mídia digital, ampliando o acesso para aqueles que não possuem computador ou rede de internet em casa.

Ao fim do curso, os inscritos deveriam fazer uma prova *online* sobre os conteúdos estudados durante o curso. Obteria a aprovação quem alcançasse uma nota igual ou superior a seis, o que equivalia a um número mínimo de doze acertos na prova. O certificado emitido atestava uma carga horária de 120 horas/aula.

### **3. Resultados obtidos**

O curso teve, em 2009, uma adesão de mais de 35 mil inscritos (ELLERY e VIDAL, 2011). Em 2015, segundo dados divulgados antes do término das inscrições, já haviam 30 mil inscritos (JORNAL O POVO, 2015). É razoável afirmar que a alta taxa de adesão ao curso pode ter ocorrido por conta da sua disponibilidade nas mídias digitais e tradicionais, o que o torna acessível ao grande público.

Outro possível resultado do curso, de acordo com Elery e Vidal (2009), foi o aumento no número de consultas e de denúncias no canal criado pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE). De acordo com os dados divulgados, em 2008 – quando o curso ainda não existia – foram recebidas 132 consultas e 119 denúncias,

enquanto que, em 2009, ano em que o curso foi realizado pela primeira vez, o número aumentou, respectivamente, para 180 e 231. Não é possível afirmar conclusivamente que este aumento foi provocado pela capacitação dos cidadãos que participaram do curso, embora os dados apontem para uma cultura de maior fiscalização por parte da população cearense.

Elery e Vidal (2009) também analisaram os resultados do curso após o seu término nas redes sociais. Segundo as autoras, os estudantes criaram comunidades nas redes sociais para prosseguirem dialogando sobre os temas estudados no curso. Nas palavras das autoras,

Em resposta a esse estímulo formativo de envolvimento cidadão promovido pelo Curso, foram sendo criadas redes sociais que se organizavam formando teias de relações que se desenvolviam de forma não-hierarquizada, com vista a universalizar o acesso ao conhecimento, fomentar discussões e articular ações concretas de envolvimento das comunidades para uma atuação mais efetiva e proativa, mobilizando-se com o uso da internet. De todas as experiências formativas realizadas pela FDR, essa foi a primeira em que esse tipo de manifestação da sociedade ocorreu (ELLERY e VIDAL, 2011).

O senso de comunidade proporcionado pelo curso nas redes sociais torna o conhecimento adquirido por um grupo passível de ser transmitido para outros que usam a mesma rede social. A mobilização nas redes sociais permitiu que no mesmo ano do curso fosse lançado o Portal da Transparência dos Municípios, que, no primeiro mês, contou com mais de 15 mil acessos (ELLERY e VIDAL, 2011).

No entanto, é importante ressaltar que uma das principais carências do curso “Controle Cidadão” é a falta de divulgação oficial das estatísticas quantitativas e qualitativas, que poderiam ser resultados da sua realização. Embora não existam dados de 2015 disponíveis para consulta, os dados divulgados em 2011 por um artigo publicado por Eley e Vidal (2009), com informações do

Tribunal de Contas do Ceará, como vimos, demonstram a relevância do curso para a formação de cidadãos capazes de entender e de fiscalizar informações públicas de interesse geral. Esses ajustes, contudo, podem ser resolvidos em uma proposta de aplicação a nível nacional.

#### **4. A justificação para a criação de cursos de capacitação social**

O Brasil é um país de vasto território e grande população. Possui muitas desigualdades sociais que precisam ser superadas para que o país dê um salto de desenvolvimento capaz de beneficiar, em maior ou menor grau, a todos os brasileiros. O envolvimento do cidadão brasileiro na política, seja por manifestações sociais que podem ou não ser partidárias, seja por meio de ONGs, movimentos sociais, sindicatos ou partidos políticos, parece indicar para o entendimento geral de que os desvios de dinheiro público, a má administração, as obras superfaturadas e outros males presentes no Estado brasileiro afetam diretamente as possibilidades de escolha individual e de autorrealização, a qualidade dos serviços públicos, a proteção aos direitos fundamentais daqueles que possuem menos recursos, entre outros problemas que entram nas pautas das manifestações populares.

A importância dos cursos de capacitação para o controle cidadão, neste contexto, estaria no interesse da população pela política, que poderia se refletir em um controle cada vez maior dos indivíduos sobre os atos administrativos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A proposta se justificaria pelos seguintes pontos:

- a) Maior qualidade no acesso à informação

A informação disponibilizada pelos órgãos públicos muitas vezes carece de um conhecimento básico sobre o assunto por parte do cidadão que as solicita. Além disso, não há um conhecimento

geral por parte dos cidadãos sobre onde procurar as informações, onde devem ser feitas as sugestões e reclamações, quais os órgãos de denúncia, quais as leis em vigor, etc.

Outro ponto importante é a relutância de alguns agentes públicos em tornar os dados públicos. Uma pesquisa sobre a cultura da transparência pública, realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2011, com servidores públicos do poder executivo, demonstrou, de forma quase paradoxal, que

[...] a maioria dos servidores reconhece o direito dos cidadãos de requerer e obter praticamente qualquer informação (considerada não sigilosa) do poder público e o dever do Estado de garantir o exercício deste direito e o atendimento das demandas por informação (DAMATTA, 2011)”

Além disso, a pesquisa demonstrou a percepção dos servidores de que “o Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade (DAMATTA, 2011)”. No entanto, os resultados do estudo também apontaram para a “cultura do segredo” como um desafio a ser enfrentado na aplicação da Lei da Transparência. Nas palavras de DaMatta (2011):

O primeiro [desafio] deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o “mau uso” das informações pelo público, com a “má interpretação” ou “descontextualização das informações”. A busca pelo controle das informações - o que está sendo informado, para quem e com qual objetivo - apareceu como prática recorrente (DAMATTA, 2011).

O aparente contrassenso entre a percepção dos servidores públicos de que as informações devem ser irrestritas ao público e a ideia de que o público não é capaz de utilizar corretamente essas informações pode ser um obstáculo importante para a transparência pública e para o combate à corrupção. Se, por um lado, a justificativa para a não prestação de informações a um cidadão devido a sua suposta dificuldade de compreendê-las adequadamente não possui

base legal e deve ser combatida, por outro lado é importante que o cidadão que busca as informações tenha o conhecimento necessário não apenas para compreendê-las, mas também para contestar eventuais abusos de agentes públicos que neguem a publicidade das informações, para oferecer denúncias contra a Administração Pública se as informações apresentarem irregularidades, ou para constatar que as contas públicas ou os contratos estão em ordem.

Deste modo, a qualificação de cidadãos para a fiscalização da Administração Pública se mostra importante para que a população compreenda os dados que estão à sua disposição, dando-lhes a chance de oferecer denúncias com justa causa e ajudando os Tribunais de Contas, o Ministério Público, o Judiciário e os outros órgãos de controle na fiscalização do Poder Público e no combate à corrupção.

#### b) A cidadania como ‘órgão de controle’

A Controladoria-Geral da União (CGU) publicou, no início de 2016, um balanço relativo às solicitações de acesso à informação que foram feitas ao Poder Executivo de maio de 2012 a dezembro de 2015. No total, foram realizados 334.463 pedidos de acesso à informação no período, sendo que 102.423 deles foram realizados apenas no ano de 2015 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016). Deste montante de informações solicitadas no período do balanço, somente 31.999 foram negadas.

Esses dados podem indicar uma tendência de parte da população brasileira em buscar informações sobre a atividade do Poder Público. A Constituição Federal de 1988 e as leis de acesso à informação, como já exposto neste artigo, proporcionam ao cidadão esse poder de fiscalizar e de fazer denúncias, assim como o fazem os tribunais de contas e os demais órgãos públicos de controle externo e interno. Aos olhos da Lei, portanto, o cidadão já possui o poder de exercer o controle externo das atividades públicas.

Contudo, alguns problemas relacionados à aplicação da Lei da Transparência ainda persistem. Em um “mapa da transparência” publicado pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2016, diversos Estados e governos municipais apareceram com notas inferiores a 5,0 no ranking da transparência (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Isso indica que, em uma parte considerável do território brasileiro, os cidadãos ainda não possuem acesso adequado à informação que lhes deve, por direito, ser disponibilizada. Uma proposta de curso de capacitação para o controle cidadão, se aplicada a nível nacional, poderia ampliar a demanda por informações e a pressão por transparência, auxiliando as instituições na luta por mais transparência e no combate aos crimes de colarinho branco.

### c) Controle social e combate à corrupção

As consequências de uma política de incentivo ao controle social sobre o Poder Público podem ser diversas. Os efeitos podem ser de curto, de médio e de longo prazo, mensuráveis quantitativamente ou qualitativamente.

A consequência imediata de um curso de controle social para o combate à corrupção seria a formação de cidadãos capacitados em uma área de grande relevância não apenas para o combate social à corrupção, mas também para o desenvolvimento do indivíduo por meio da educação: cursos sobre as contas públicas, sobre licitações ou sobre legislações ligadas ao tema podem servir, por exemplo, como preparação para concursos públicos, capacitação para a obtenção de empregos, incentivo para continuar estudando, entre outros benefícios sociais. Ter-se-ia, assim, um benefício social e um benefício individual – duas vantagens reconhecidamente intrínsecas à educação.

Outra consequência seria a formação de redes de colaboração entre os estudantes, colocando em prática as teorias aprendidas durante o curso e repassando o conhecimento para

outras pessoas interessadas. A experiência do curso “Controle Cidadão”, realizado no Ceará, mostrou, como vimos, que a formação dessas redes é importante para que exista mais controle social sobre o Poder Público.

A participação popular nos assuntos públicos também possui um duplo papel no fortalecimento das instituições: 1) mais denúncias seriam recebidas pelos órgãos de fiscalização e controle; e 2) os agentes de fiscalização e os investigadores poderiam ter o apoio social necessário para promover investigações que impliquem pessoas influentes. Exemplos recentes, como o da Operação Lava Jato, em que a publicidade das informações transformou a opinião pública em uma proteção das investigações contra arbitrariedades ou manobras políticas que objetivem a impunidade dos condenados, mostram a importância da vigilância da sociedade para a eficácia do combate à corrupção.

## **5. A educação como política nacional de combate à corrupção**

O exemplo do curso “Controle Cidadão”, como vimos, mostrou-se promissor para o aumento da transparência do serviço público e para a participação popular no combate à corrupção. Uma política nacional inspirada na iniciativa das instituições cearenses que formularam o curso, no entanto, necessitaria de alguns ajustes, já que ele foi desenhado de acordo com as particularidades do local em que seria implantado. Não podemos, por isso, utilizá-lo como uma fórmula pronta, mas sim como um exemplo que pode oferecer caminhos para a formulação de outros cursos.

A primeira questão que surge quando cogitamos a implantação de uma política do tipo é sobre como isso seria possível no plano prático. A edição de uma lei ou de uma emenda à Constituição determinando a criação de cursos do tipo em todo o Brasil, mesmo que com um prazo flexível para o seu cumprimento, talvez não fosse a melhor solução: a sociedade e o Poder Público ainda não teriam plena confiança sobre a eficácia dos cursos no que

eles se propõem a combater, ou seja, a corrupção e a má administração. Por esse motivo, a própria aprovação da lei no Poder Legislativo encontraria algumas objeções. A legislação poderia passar a impressão de que o Estado estaria gastando com uma política cujo retorno não é garantido, e os Estados e governos municipais que passam por problemas financeiros poderiam se sentir sufocados por precisarem aplicar uma nova política pública, se para eles fosse destinada essa responsabilidade. Essas objeções poderiam ser levantadas, inclusive, por aqueles políticos que não possuem interesse na aprovação de medidas que visem o combate aos crimes do tipo.

A ausência de uma lei sobre o tema colocaria nas mãos da população e das instituições interessadas a tarefa de agir para que as iniciativas saíssem do papel. Seria necessário um debate da sociedade com as instituições sobre o tema, e a vontade do Poder Público em juntar recursos e formar parcerias para promover os cursos, possivelmente, só surgiria a partir desse debate.

A opção de criar cursos em todas as localidades do Brasil, no entanto, não é necessária nem racional do ponto de vista administrativo se, a exemplo do curso realizado no Ceará, for adotado o ensino à distância (EaD) para a realização dos cursos. A menos que alguma restrição de localidade fosse imposta aos inscritos, um curso realizado em um Estado provavelmente teria inscritos de outros Estados, assim como um curso a nível federal seria capaz de comportar inscritos de todos os Estados e Municípios do país. Cursos à distância de grande porte, no entanto, ofereceriam menos possibilidades de interação entre os tutores e os estudantes, além de se restringirem somente àqueles que possuem acesso à internet.

Como política experimental, seria suficiente que as instituições públicas e privadas fossem incentivadas a formar convênios para oferecer cursos de capacitação dos cidadãos para o controle social. Esse tipo de incentivo, garantindo um grau adequado de liberdade para que as instituições encontrem os

melhores meios de efetivar os cursos, permitiria que uma gama de experiências fosse testada na prática pelas instituições, de acordo com suas limitações físicas e econômicas, e de acordo com o contexto social em que elas estão inseridas. Desta maneira, tribunais de contas poderiam, por exemplo, promover cursos de extensão para a comunidade em parceria com universidades, plataformas digitais poderiam ser utilizadas para cursos à distância, cursos por meio de livros ou de jornais poderiam ser lançados para quem não possui internet, entre outras possibilidades.

Deste modo, abarcando cursos à distância para grandes localidades e cursos presenciais para localidades menores, a iniciativa se tornaria mais inclusiva para todos os setores sociais, e não somente para aqueles indivíduos que possuem acesso à internet. A liberdade por parte das instituições para montar o curso e formar parcerias também seria uma vantagem, no sentido de que os recursos poderiam ser adaptados de acordo com a realidade de cada instituição e de cada localidade.

Já no que se refere à execução do curso, seria arbitrário definir uma carga horária ideal ou quais conteúdos deveriam ser ministrados. Contudo, é importante que as disciplinas sejam expostas de modo que pessoas de todas as escolaridades sejam capazes de entendê-las. O obscurantismo, que muitas vezes é uma característica das discussões sobre assuntos como, por exemplo, as contas públicas, é incompatível com o objetivo de informar os cidadãos sobre os assuntos que são do interesse de toda a Nação.

Sobre a grade horária, tomemos como exemplo, mais uma vez, o curso “Controle Cidadão”, do TCM-CE, realizado em 2009, em que os temas abordados foram divididos da seguinte maneira:

a) Fundamentos filosóficos da transparência e do controle popular: faz uma reconstituição dos principais fundamentos filosóficos que formaram o Estado moderno e a noção de “coisa pública”. É importante para que o cidadão tenha uma noção histórica do processo democrático e das teorias políticas que ainda influenciam o mundo contemporâneo.

- b) Jornalismo e controle social: aborda a importância do jornalismo e da livre imprensa na transparência, no controle social e no combate à corrupção e a outros abusos do Poder Público;
- c) O papel do controle externo no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, Tribunal de Contas do Estado - TCE e Tribunal de Contas dos Municípios - TCM/CE: explica o papel dos tribunais de contas da União, dos Estados e dos Municípios como órgãos de controle externo;
- d) A transparência e o controle social na Carta Maior: explicita os trechos da Constituição que conferem ao Poder Público o dever de ser transparente e à sociedade o poder de controlar as atividades dos órgãos públicos;
- e) A impunidade no Brasil: Introduce o conhecido problema da impunidade no Brasil, aponta para falhas no sistema penal e aponta para uma possível cultura de impunidade no país;
- f) A ação parlamentar na fiscalização da administração pública: explica o papel da fiscalização de parlamentares no serviço público e da importância do controle externo do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo;
- g) O papel e a função do Ministério Público em servir ao cidadão e à comunidade: nesse tópico, o Ministério Público é apresentado como a instituição destinada à proteção dos interesses sociais, protegendo a Constituição e o Estado Democrático de Direito contra quaisquer abusos que possam comprometê-los.
- h) O papel do controle interno: apresenta o papel da fiscalização e do controle interno realizado pelos órgãos públicos;
- i) Educação fiscal e o controle social: destaca a importância da educação fiscal para a prática do controle social, e oferece noções básicas para o entendimento das contas públicas; e, por fim,
- j) A informática como instrumento auxiliar do controle social: mostra o importante papel desempenhado pela utilização da informática como um meio para a prática do controle social, apresenta as ferramentas de controle disponíveis na internet e os locais para realizar as denúncias.

A estrutura do curso foi feita, provavelmente, para que os cidadãos tenham conhecimento dos órgãos que podem receber denúncias. Também coloca o cidadão lado a lado com esses órgãos ao mostrar as ferramentas que permitem um controle direto da população sobre o Poder Público, ou seja, sem a necessária mediação de outras instituições. No entanto, o foco na capacitação para o

entendimento dos principais dados das contas públicas parece ter sido minimizado. Os princípios que regem a Administração Pública, e que normalmente são violados em casos de corrupção ou de desvio de poder, tais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, também seriam importantes como objetos de estudo.

Além das contas públicas, um curso voltado para o controle social também pode objetivar a capacitação para outro tema que é relevante para o combate à corrupção: as licitações e os contratos com a Administração Pública. Como já exposto neste trabalho, a Lei das Licitações possibilita que o cidadão possa acompanhar os processos licitatórios e os contratos com a Administração Pública tal como um órgão de controle externo. É desejável, no entanto, que o cidadão que faz esse acompanhamento tenha as noções básicas da Lei das Licitações, dos princípios que regem os processos licitatórios, além dos princípios destacados anteriormente como regentes da Administração Pública direta e indireta. Os canais de comunicação disponíveis para reclamações e denúncias também são fundamentais em qualquer curso voltado para o controle social.

Uma deficiência a ser suprida seria a divulgação dos resultados obtidos durante e após a aplicação do curso. Números como a quantidade de inscritos total e por localidade, a média das notas finais, as disciplinas em que os inscritos se saíram melhor e, a médio e longo prazo, o número de solicitações de informações nos portais de transparência, seriam importantes para uma análise quantitativa e qualitativa da repercussão prática do curso na sociedade. Outra medida interessante seria oferecer, ao término do curso, um espaço para que os inscritos compartilhem suas opiniões sobre o curso, suas expectativas para o futuro e o impacto do aprendizado desenvolvido pela iniciativa na sua vida pessoal. Esses dados também poderiam ser coletados para futura divulgação, mantendo, se for o caso, o anonimato das manifestações.

Cabe ressaltar que, de forma alguma, os cidadãos formados nos cursos de capacitação para o controle social se tornariam

autoridades ou ganhariam algum privilégio em relação aos outros cidadãos. O objetivo do curso é conscientizar o cidadão da autoridade que ele já possui, munindo-o de recursos para exercer essa autoridade de forma mais eficiente. O curso funcionaria, portanto, como uma política de inclusão social voltada para o exercício da cidadania, criando possibilidades para que a sociedade, de forma auto-organizada, se torne um agente ainda mais forte no combate à corrupção e às práticas lesivas à sociedade e à Administração Pública.

### **Considerações finais**

Neste trabalho, buscamos investigar as possibilidades de aplicação a nível nacional de um curso voltado para a capacitação social para o combate à corrupção. Utilizamos como paradigma o curso “Controle Cidadão”, executado no Estado do Ceará pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE) em parceria com a Fundação Demócrito Rocha (FDR), de 2009 até 2015.

A partir de uma análise atenciosa da Constituição Federal e das leis específicas sobre a transparência pública e a formação de licitações e contratos administrativos, é tangível a possibilidade da atuação da sociedade como uma espécie de órgão de controle externo da Administração Pública, tendo o direito de solicitar documentos, acompanhar processos, pedir explicações, fazer críticas, elogios e protocolar denúncias nos órgãos competentes.

Nossa abordagem buscou justificar a realização do curso a partir de duas vertentes teóricas: 1) a da filosofia da educação, cujo autor escolhido foi o filósofo e educador brasileiro Paulo Freire; e 2) a justificação pragmático-política, onde apresentamos aspectos de relevância política que poderiam ser enriquecidos com a aplicação do curso. Em relação à filosofia da educação, mostramos como o pensamento de Paulo Freire coaduna com iniciativas voltadas para a educação para a cidadania, como o curso aqui discutido. Já no que se refere à justificação pragmático-política, expomos consequências

de significativa relevância social, especialmente para o objetivo de combater os crimes de colarinho branco praticados no setor público.

Uma das vantagens referentes à sua aplicação é a não necessidade de uma lei específica que determine a realização de cursos por todo país. Assim, instituições como o Ministério Público e os tribunais de contas da União, dos Estados e dos Municípios, por exemplo, poderiam aproveitar os órgãos internos destinados à capacitação dos funcionários para realizar cursos de capacitação cidadã. As parcerias com outros órgãos públicos, empresas, organizações sem fins lucrativos e outras entidades interessadas no combate à corrupção também seriam facilitadoras da execução dos cursos.

Deste modo, a aplicação da iniciativa é possível tanto a nível nacional quanto a nível local. A atenção para as características específicas de cada localidade, neste sentido, seria importante para que a realidade social fosse levada em conta na estruturação das disciplinas. As consequências de uma capacitação em grande escala seriam uma participação popular mais ativa nos assuntos relacionados ao Poder Público e uma maior qualificação profissional dos cidadãos formados.

A coleta dos dados, fator importante para que a adesão social, o desempenho dos cidadãos matriculados, suas percepções individuais e as consequências diretas no combate à corrupção, como o número de denúncias recebidas nas ouvidorias e o número destas encaminhadas ao Ministério Público e a outras autoridades, poderia ser feita inteiramente por meios digitais, facilitando o entendimento sobre o impacto social da iniciativa.

Conclui-se, tendo em vista os resultados obtidos pelo curso “Controle Cidadão” realizado no Ceará, e levando em conta a análise proposta neste artigo, que a aplicação de cursos de capacitação voltados para os cidadãos é uma ferramenta útil para o empoderamento social nas questões relacionadas ao combate à corrupção, aproximando ainda mais a sociedade do Poder Público e tornando-a um agente ativo na fiscalização dos atos praticados pelo

Estado. Essas consequências seriam importantes não apenas para a descoberta de práticas ilícitas na administração pública, como também para a inibição de novos delitos na esfera pública.

## Referências

BARRETO, César Wagner Marques. O controle cidadão das licitações e contratos administrativos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p.85-90, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/204-revista-controle-volume-vi-n-1-dezembro-de-2006/1011-artigo-9-0-controle-cidadao-das-licitacoes-e-contratos-administrativos?Itemid=592>>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2016.

BRASIL. Lei nº 131, de 27 de maio de 2009. **Lei da Transparência**. Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993. **Lei das Licitações**. Brasília, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-norma-pl.html>>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Lei Ordinária nº 12.486, de 01 de agosto de 2013. **Lei Anticorrupção**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 29 set. 2016.

Controladoria-Geral da União. **Governo Federal fecha 2015 com 334 mil pedidos de acesso à informação**. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/01/governo-federal-fecha-2015-com-334-mil-pedidos-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 29 set. 2016.

CORREA, Ana Perpétua Ellery; PESSOA, Júlia Maria Pinheiro; SANTOS, Sandra Valéria de Moraes. A Escola de Contas e Gestão do TCM no fortalecimento do controle social e da responsabilização. **Anais do Ii Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, p.3-21, maio 2009. Disponível em:

<<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/200>>.

Acesso em: 29 set. 2016.

ELLERY, Ana Perpétua Corrêa; VIDAL, Eloísa Maia. Ambientes de aprendizagem utilizando mídias sociais na web como ferramenta de controle social e de apoio à gestão pública: um caminho para o e-government 2.0. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, p.1-17, 2011. Disponível em: <[http://repositoral.cuaed.unam.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/2939/1/Ellery Corrêa, Ana.pdf](http://repositoral.cuaed.unam.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/2939/1/Ellery%20Corr%C3%AAa,%20Ana.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2016.

FREIRE, Paulo. **Cartas à Cristina: reflexões sobre a minha vida e minha práxis**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2003. Organização de Ana Maria Araújo.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

JORNAL O POVO (Ceará) (Ed.). **Curso Controle Cidadão trata sobre contas públicas**. 2015. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2015/08/14/noticiasjornalpolitica,3486508/curso-controle-cidadao-trata-sobre-contas-publicas.shtml>>. Acesso em: 29 set. 2016.

Ministério Público Federal (Org.). **Mapa da Transparência**. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 29 set. 2016.

PADOVAN, Luca. **Lei Anticorrupção (12.846/13): Experiências Recentes**. 2016. Disponível em: <<http://lucapadovan.jusbrasil.com.br/artigos/331807443/lei-anticorrupcao-12846-13-experiencias-recentes>>. Acesso em: 29 set. 2016.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 291-292.

Paula, Helton Cristian de. et al. Mecanismos de controle social em uma capital da região sudeste: iniciativas, normatização e perspectivas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. Disponível em:

<<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1278>>. Acesso em 29 set. 2016.

Roberto DaMatta. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. **Sumário Executivo**, Brasília, p.1-29, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Alemanha) (Comp.). **Corruption Perceptions Index 2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 29 set. 2016.