



# I Seminário Nacional de Controle Social

A sociedade no acompanhamento da gestão pública

## RELATÓRIO CRÍTICO

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



## REALIZAÇÃO

**Controladoria-Geral  
da União**



## APOIO

**Embaixada do  
Reino Unido  
no Brasil**



Embaixada Britânica



**IFC** Instituto de  
Fiscalização e  
Controle



## RELATORIA E SISTEMATIZAÇÃO



Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



# RELATÓRIO CRÍTICO DO I SEMINÁRIO NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília /DF  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

**Jorge Hage Sobrinho** | Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União  
**Luiz Navarro de Britto Filho** | Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União  
**Valdir Agapito Teixeira** | Secretário Federal de Controle Interno  
**Eliana Pinto** | Ouvidora-Geral da União  
**Marcelo Neves da Rocha** | Corregedor-Geral da União  
**Marcelo Stopanovski Ribeiro** | Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

## EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL - CGU

:: Adenísio Álvaro Oliveira de Souza  
:: Ângela Leite Meneses  
:: Antonio José da Silva Barros  
:: Fábio Félix Cunha da Silva (Coordenação Geral)  
:: Felipe Dantas de Araújo  
:: Flávia Maria Costa de Almeida Maia  
:: Fúlvio Eduardo Fonseca  
:: Izabela Moreira Corrêa  
:: Leandro Arndt  
:: Luciana da Costa Ferraz  
:: Luís Carlos Domingues Pereira  
:: Máira Souza Rodrigues Póvoa  
:: Petronio Bezerra Lima  
:: Roberta Solis Ribeiro  
:: Rodrigo King Lon Chia  
:: Rogério Alves de Souza  
:: Sonia Silva Santos Sousa  
:: Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

## ELABORAÇÃO

:: Solar Consultoria em Gestão e Pesquisas Ltda.  
[www.solarconsultoria.com](http://www.solarconsultoria.com)

## Coordenação

:: João de Jesus da Costa

## Equipe de redação

:: Abigail Silvestre Torres  
:: Elizabete Satie Henna  
:: João de Jesus da Costa

## Revisão

:: Andréia da Silva Barbosa

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Controle social no Brasil: uma aproximação ao debate .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Controle social para a gestão democrática .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Desafios para o controle social pelos conselhos .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Proposição de encaminhamentos e desdobramentos do I Seminário Nacional de Controle Social .....</b>	<b>23</b>
<b>3. Relevância do I Seminário Nacional de Controle Social .....</b>	<b>27</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>29</b>

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



## Apresentação

Neste documento é desenvolvida uma análise crítica dos debates do I Seminário Nacional de Controle Social, realizado em Brasília entre os dias 25 e 27 de setembro de 2009, por iniciativa da Controladoria-Geral da União – CGU.

A análise está referenciada na literatura sobre Estado, sociedade civil e controle social e leva em conta outras experiências de controle social conhecidas.

Além de apresentar os fundamentos teóricos e a reflexão sobre as práticas de controle social, o documento destaca um conjunto de encaminhamentos e desdobramentos das discussões e de todo o material apresentado no I Seminário com especificação das providências que podem ser tomadas pela administração pública e pela sociedade civil organizada para aprimorar e expandir a prática do controle social da administração pública no Brasil.

Destaca por fim a perspectiva de contribuição quantitativa e qualitativa do I Seminário Nacional de Controle Social para o engajamento da sociedade civil no exercício do controle social.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



## 1. Controle social no Brasil: uma aproximação ao debate

### 1.1 Controle social para a gestão democrática

A discussão em torno do controle social se inscreve no reconhecimento das condições necessárias para que se promova a democratização da gestão pública. Após amplo período de vivência sob um estado ditatorial no qual predominou a centralização das decisões, o tecnicismo e o autoritarismo, as propostas discutidas durante a abertura democrática, na década de 1980, reconheceram a necessidade de revisão daquele modelo, com vistas a ampliar a participação popular nas decisões e descentralizar a gestão pública, aproximando as decisões do Estado ao cotidiano do cidadão.

Tal direção exige que o diálogo enfrente questões no âmbito técnico, o que envolve a necessidade de implantação de regulação jurídica que normatize a ação do Estado em quaisquer situações, mecanismos eficientes de arrecadação e aplicação de recursos, definição de rotinas e procedimentos ágeis no atendimento à população, utilização de tecnologias, contratação e qualificação de recursos humanos, entre outras questões. Todavia, essas medidas não são suficientes, é necessário inserir outra dimensão à questão gerencial que passa essencialmente pelo debate ético e político sobre a necessidade de que as decisões do Estado promovam a justiça e equidade e ampliem o acesso à riqueza coletivamente produzida:

“Trata-se de uma ação técnico-política que busca não apenas “corrigir” políticas equivocadas, mas também resgatar “dívidas” sociais historicamente acumuladas, dedicando-se a alcançar uma aproximação radical entre crescimento econômico, modernização e desenvolvimento social” (NOGUEIRA, 2004: 148).

Inicialmente é oportuno destacar que a ênfase que aqui será dada refere-se às ações que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar, avaliar, interferir na gestão estatal e não o inverso. Pois, também denomina-se controle social, as ações do Estado para controlar a sociedade, que se dá por meio da legislação, do aparato institucional ou mesmo por meio da força. O controle social exercido pelo Estado sobre os cidadãos visa, no limite, à preservação da humanidade que poderia destruir-se pela competição, pela desconfiança ou mesmo em

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



busca de glória e destaque, se não houvesse uma força limitadora e legítima para frear tais impulsos.

Ao transferir poder a seus representantes o cidadão define uma carga de responsabilidade pela implementação das medidas capazes de promover e proteger os seus interesses. Assim, ao falar de controle social não se pretende apenas que se consigam implantar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos. Busca-se assegurar que os gestores públicos e sociais se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos e serviços. De um lado, portanto, o controle tem um sentido de vigilância e responsabilização. Do outro, tem o sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública.

A dimensão histórica adquire relevância essencial para a compreensão desse debate, pois as mudanças e suas repercussões são observáveis e identificadas a partir da análise dos contextos em que as experiências se realizam. A sociedade empreende constantes e intensos movimentos, cercados de contradições, o que, adicionalmente, exige que se identifiquem tendências, modelos, posições adotadas e intenções explícitas e implícitas, valorizando nos diferentes momentos os passos dados na direção do fortalecimento da democracia e da justiça social, pois é disso que se trata. A discussão sobre o controle social, ênfase que se expressa na Constituição de 1988, ou seja nos marcos estabelecidos pós-ditadura, se assenta na ideia de que quanto maior a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, mais elas responderão ao interesse do coletivo. Isto, por consequência, exige a superação da tradicional forma de exercício do poder governamental brasileiro que, atuando fortemente centralizado, esteve vinculado ao fortalecimento de práticas clientelistas e patrimonialistas.

São novos valores que estão em cena. A partir da inserção do debate do controle social, reserva-se a grupos sociais – que antes não tinham acesso às decisões governamentais – que legitimamente as conheçam, saibam por que foram adotadas e as reorientem a partir do reconhecimento de quais são os problemas que devam prioritariamente ser enfrentados pela ação pública.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



Assim, previu-se na Constituição de 1988 a institucionalidade de instâncias de deliberação na gestão das políticas sociais públicas, com a denominação de conselhos – órgãos colegiados de composição paritária entre governo e sociedade civil – cuja formação prevê, na maior parte dos “arranjos”, usuários, prestadores de serviços e trabalhadores. A atuação dos conselhos é, por definição, autônoma, não havendo nenhuma subordinação e hierarquia em relação aos poderes constituídos e entre as esferas governamentais. O princípio básico que inspirou a criação dos conselhos para as políticas sociais foi o entendimento que os mecanismos de representação não eram mais suficientes para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos. Assim, constatou-se que a atividade político-eleitoral é insuficiente para representar um julgamento dos governos, se não estiver associada a outros mecanismos que permitam ao cidadão conhecer o funcionamento e os resultados da ação governamental.

Inúmeros estudos e pesquisas demonstram a importância dos conselhos na gestão das políticas públicas. Sua forte presença, quantitativa<sup>1</sup> e qualitativa, especialmente na área da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, assistência social e saúde, é um marco na década de 1990<sup>2</sup>, estabelecendo novas regulações e padrões no desenvolvimento dessas políticas. As análises sobre esses conselhos buscam captar seu caráter deliberativo<sup>3</sup>, a capacidade de alteração da agenda do Estado, os mecanismos internos de organização, a inserção de temas na pauta dos conselhos, a relação entre conselhos e outras organizações da sociedade, o equilíbrio da sua participação interna,

---

<sup>1</sup> Segundo pesquisa realizada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça em 2006 havia 4.519 conselhos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. No mesmo período, levantamento do IBGE (2006) dá conta de que 5.497 municípios brasileiros possuíam Conselhos de Assistência Social.

<sup>2</sup> Apesar do destaque para essas três áreas, é importante frisar que há inúmeras outras áreas que possuem em seus arranjos institucionais a obrigatoriedade de conselhos, tais como: habitação; segurança alimentar; direitos de idosos, de pessoas com deficiência, de mulheres, de igualdade racial. Há ainda conselhos voltados especificamente a monitoramento de programas, como é o caso da merenda escolar e do Bolsa Família e ainda conselhos gestores de recursos como o do Fundo de Desenvolvimento de Educação Básica.

<sup>3</sup> Embora as legislações ordinárias estabeleçam que os conselhos de políticas públicas são órgãos deliberativos, há várias legislações locais que criaram conselhos consultivos nas diferentes áreas mencionadas. Nossa direção é de fortalecer os conselhos como espaços de decisão, por isso consideraremos ao longo desse texto, sua identidade deliberativa como propriedade peculiar.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



especialmente com destaque para o protagonismo dos usuários, as organizações que o compõem, entre outras questões.

Para além desses temas, o debate atual reconhece a importância da institucionalização do controle social, mas entende que, a essa modalidade, devem associar-se ações mobilizatórias mais gerais, que envolvam amplos segmentos da sociedade (TATAGIBA, 2002: 100). Inscrevem-se nesse debate aqueles que entendem que há necessidade de se pensar formas criativas de exercício do controle social, o que se distancia de uma visão em que o controle dar-se-á exclusivamente por estruturas que dêem conta de acompanhar o conjunto de um programa, de uma política ou de uma gestão. Nessas estruturas estão os conselhos setoriais ou transversais, as instâncias administrativas como as corregedorias, as controladorias, as auditorias, entre outras. E, ainda, estruturas públicas autônomas em relação aos poderes sobre os quais exercem controle, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Na outra linha, é possível estabelecer iniciativas pontuais de controle, que tomam pra si o acompanhamento a uma dimensão de um problema ou de uma política pública, ou ainda que tentam incidir sobre práticas específicas de gestores ou autoridades. Esse nível de controle pode dar-se também pela pressão da opinião pública, que gera constrangimento sobre os autores das práticas que se visa alterar. Ou ainda pela fiscalização ostensiva de procedimentos inconsistentes do ponto de vista legal ou administrativo. Nesse campo observam-se experiências de comitês, observatórios, redes, fóruns, plenárias etc. O grau de formalização dessas experiências é muito variado, deslocando-se de iniciativas pontuais de pessoas e grupos sociais até espaços interinstitucionais com ampla capacidade de articulação e mobilização da opinião pública.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



As duas estratégias mencionadas acima são igualmente necessárias e devem ter atenção e participação simultânea da sociedade civil organizada<sup>4</sup>, não sendo formas excludentes ou substitutivas de controlar a gestão pública, pois:

1. Torna-se imprescindível que se estabeleçam estruturas sólidas e com autoridade para a materialização do controle social. Ao estabelecer rituais, regras, processos e procedimentos cria-se uma atmosfera na qual os gestores não podem agir de forma arbitrária e centrada apenas em seus interesses particulares. Ou seja, garante-se o princípio de que a coisa pública é realmente pública e de que sua administração deve atender aos interesses públicos;

2. Também é indispensável que se faça chegar a todos os espaços da atividade pública a percepção de que a sociedade está atenta à forma como se administra. Ao se construir experiências diversificadas, algumas até inusitadas, de acompanhamento à gestão pública, amplia-se o alcance do controle social e possibilita-se que mais pessoas possam compartilhar os processos de participação política.

É provável que haja maior consideração dos gestores em relação à atuação das instâncias formais de controle, inclusive pelo constrangimento legal que obriga sua criação. Em contrapartida, é também nestes espaços que se pode verificar maior pressão para que as decisões do Estado ganhem legitimidade na decisão coletiva. Manobras no sentido de interferir na composição de conselhos ou na indicação de servidores para as equipes de fiscalização são muito comuns. Também, não são raras as situações em que o próprio gestor define previamente os representantes da sociedade civil que irão compor os conselhos de controle social, ou ainda situações em que se registra acordo entre Legislativo e Executivo para alterar a legislação que instituiu o conselho de modo que o mesmo passasse a ter uma composição favorável ao bloco no poder (FERRAZ, 2006: 64). Outra prática na contração do exercício do controle social é a pressão sobre os membros do conselho, sejam representantes do poder público ou da sociedade civil, para que se alinhem aos interesses do gestor sob pena de sofrerem sanções administrativas, políticas

---

<sup>4</sup> Para FERRAZ (2006: 66), a existência desses diferentes espaços de participação “impõe aos movimentos sociais um duplo desafio: o da organização e mobilização de suas bases societárias e o da presença e intervenção junto aos espaços institucionais conquistados”.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



ou mesmo econômicas. Tentativas dessa natureza, de neutralização da ação dos conselhos, são entraves importantes a serem denunciados e enfrentados, mas ao mesmo tempo, atestam sua potência na disputa de diferentes projetos políticos na gestão das políticas públicas.

A questão que interessa principalmente nestas reflexões é a percepção de que o exercício do controle social é possível e se manifesta por diversos mecanismos formais e não formais, verticais ou horizontais, específicos ou gerais. Pode-se declarar que as últimas décadas no Brasil foram férteis em gerar múltiplos mecanismos e estratégias de a sociedade, direta ou indiretamente, posicionar-se frente a seus representantes, a ponto até de lhes retirar toda a legitimidade para permanecerem nas funções para as quais foram escolhidos, a exemplo do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello em 1992.

A descoberta dessa capacidade de interferir transforma cidadãos e cidadãs de meros espectadores em protagonistas da construção de outra lógica de lidar com a coisa pública, que se fundamenta no respeito ao interesse público, no compromisso com a efetividade da gestão pública, na realização de direitos e na postura ética.

Dessa forma, o exercício do controle social potencializa um movimento de mão-dupla, pelo qual de um lado o Estado precisa informar e justificar à sociedade as decisões adotadas, o que exige maior transparência nos procedimentos de gestão. Poder-se-ia dizer que tal movimento favorece a redescoberta da noção de público para o Estado. De outro lado, tal dinâmica favorece a redescoberta, para a sociedade, da noção de cidadania política ativa, pela qual se estabelece a construção de uma agenda que ao extrapolar interesses corporativos, incorpora princípios de universalidade e equidade. Tal concepção de cidadania exige a superação da relação de subalternidade e requer atuação política com direção estratégica e racional.

O I Seminário Nacional de Controle Social trouxe à cena inúmeras experiências que podem ser agrupadas nas duas perspectivas descritas acima. Estampou a diversidade e a criatividade. Demonstrou resultados objetivos e subjetivos. Aponta assim caminhos para disseminação e replicação de iniciativas e

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



metodologias. E constrói uma agenda para a consolidação do controle social como elemento indissociável da gestão pública.

Na esteira desses debates apresentam-se a seguir alguns elementos essenciais presentes nas análises sobre o controle social, com destaque para atuação dos conselhos deliberativos de políticas públicas, e que agregados à sistematização das contribuições trazidas pelo Seminário, espera-se que contribuam para impulsionar pessoas, instituições e redes a cumprir a missão de fazer do Brasil um exemplo em cidadania, transparência e participação. A direção aqui empreendida é aquela que, ao apontar limites, busca circunscrevê-los no campo do enfrentamento estratégico para superação e não para imobilização, inspirando-se na direção:

“... de que a atitude do bom democrata é a de não se iludir com o melhor e a de não se resignar com o pior” (Bobbio, 2000: 76).

## 1.2 Desafios para o controle social pelos conselhos

O processo de democratização desencadeado na década de 80 estabeleceu no ordenamento jurídico uma nova relação entre Estado e Sociedade que, para Carvalho (1997), se caracteriza predominantemente por uma concepção de um Estado pluralista, cuja maior disseminação se deu a partir da segunda metade da década de 1980. O Estado passa a ser entendido não como um bloco monolítico, mas como um campo de tensões e contradições em que diferentes projetos se colocam em disputa. A capacidade de articulação e de pressão dos protagonistas desses projetos é que definirão a ação do Estado em cada conjuntura histórica. Assim, a definição das políticas públicas resulta do processo de disputa e pactuação entre grupos de interesse no interior do Estado:

“O pressuposto e, ao mesmo tempo, o corolário do pluralismo e das formas institucionais que assume é o reconhecimento recíproco – por parte do Estado e da sociedade – de interlocutores legítimos e com um mínimo de eficácia dialógica. Ou seja, o Estado deve aceitar como legítimas as demandas dos diversos grupos sociais, assim como demonstrar capacidade de transigir e flexibilizar suas políticas em função delas” (Carvalho, 1997: 97).

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



Portanto, se há na sociedade interesses distintos e se esses devem ser reconhecidos pelo Estado, o controle social se consolida no processo de inserção de demandas no interior do Estado, o que requer não só pressão política para revisão da agenda estatal, mas também para estabelecer parâmetros para as ações que devem ser desenvolvidas em cada área<sup>5</sup>. A análise sobre o desempenho dos governos insere, por essa concepção, a avaliação acerca da capacidade de responder às demandas da sociedade e, portanto, de estar à altura da confiança e da expectativa dos cidadãos. De outro lado, o reconhecimento desses temas pelo Estado assegura legitimidade às questões, fortalecendo a cidadania dos grupos pleiteantes. A criação de conselhos deliberativos e a necessária tramitação das decisões por esses órgãos busca assegurar que a decisão sobre as políticas sejam tomadas de forma partilhada com a representação da sociedade, quanto à destinação de recursos, ações/programas prioritários a serem implantados e responsabilidades intergovernamentais.

O princípio que imperou nessa formulação, e amplamente discutido por diferentes atores, é a busca da associação entre a participação da sociedade e a capacidade de assegurar maior efetividade nos resultados das políticas. Nesse sentido, a legislação estabeleceu os conselhos como instituições obrigatórias, pré-condição, inclusive, para o repasse intergovernamental em algumas políticas sociais.

“Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” (TATAGIBA, 2002: 47).

Estabelece-se assim, uma relação pela qual se entende que, quanto mais democrático for o processo de formulação das ações do Estado, tanto melhores serão os resultados alcançados. Estudos mais recentes buscam

---

<sup>5</sup> Para Chaves (2007: 4), há muitos critérios de controle que podem ser considerados. Uns visam avaliar os meios, os métodos e os procedimentos utilizados pelo administrador (conformidade, legalidade, legitimidade), outros tem por objetivo verificar os resultados da gestão (eficácia), alguns, mais sofisticados, procuram examinar as diversas relações entre os resultados alcançados e os meios empregados para consegui-los (eficiência, economicidade), e ainda há aqueles que tentam medir os impactos da gestão no ambiente no qual ela se insere (efetividade, ecologicidade, equidade). Para cada enfoque escolhido há um conjunto de parâmetros que podem ser selecionados.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



captar o impacto democratizante que o controle social é capaz de gerar na efetividade das políticas, é o caso, por exemplo, da pesquisa coordenada por Leonardo Avritzer em 85 conselhos municipais instalados em cidades de diferentes portes<sup>6</sup>. Os primeiros resultados observáveis desse estudo apontam que em cidades em que há maior participação há números melhores em relação ao atendimento às demandas sociais, que se expressa essencialmente na melhor cobertura de serviços; percebe-se ainda que nessas cidades há experiências que visam favorecer a evolução do ciclo orçamentário, num mecanismo que o pesquisador denominou de “*reformas tributárias locais*”, ou seja, a análise dessas gestões permite afirmar que a maior participação social favorece que os recursos sejam aplicados de forma mais ágil e nos serviços que interessam à população. Um indicador expressivo dessa dinâmica participativa diz respeito à manifestação dos usuários – embora com maior incidência nos conselhos de saúde. O que se observa é que a manifestação dos usuários na avaliação das políticas públicas gera melhora em seu desempenho.

Para compreender como esses mecanismos operam na recondução do Estado, buscando publicar<sup>7</sup> suas decisões, uma importante formulação é a trazida por Claus Offe, abordada por Carvalho (1997) que declara que o Estado opera por seletividade estrutural, ou seja, conjunturalmente e a depender das tendências históricas e políticas o Estado elege questões prioritárias para sua atenção e a elas destina políticas públicas:

“Simplificadamente, o caráter mais ou menos democrático do Estado seria dado conforme seu sistema de filtros lhe conferisse maior ou menor porosidade aos interesses e demandas dos diversos segmentos da sociedade” (CARVALHO, 1997: 99).

---

<sup>6</sup> A pesquisa considera o período de 2003 a 2007 e foi realizada em municípios de diferentes portes e de diferentes regiões, nos conselhos de assistência social, saúde e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O objetivo do estudo, dentre outros, é verificar o êxito deliberativo e distributivo das instituições participativas. Os primeiros resultados da pesquisa foram apresentados no I Seminário Nacional de Controle Social e estão disponíveis no sítio: [http://www.cgu.gov.br/Eventos/SPCI\\_ContrôleSocial/Index.asp](http://www.cgu.gov.br/Eventos/SPCI_ContrôleSocial/Index.asp).

<sup>7</sup> CARVALHO (1997: 102) identifica duas tendências de propostas que visam ao fortalecimento do caráter público do Estado. A primeira centra sua crítica na incapacidade do Estado fazer o que deve ser feito, portanto nessa direção o Estado precisaria ser mais eficiente e efetivo. A segunda tendência aponta a incapacidade do Estado de definir o que deve ser feito, segundo os interesses da sociedade, nesse caso há déficits de equidade e justiça na ação do Estado.

Apoio:

Realização:



**Controladoria-Geral  
da União**



Para o Estado brasileiro, marcadamente permeado por uma cultura patrimonialista, na qual pequenos grupos têm acesso privilegiado ao poder<sup>8</sup>, a possibilidade de inserção de agendas de diferentes setores constitui-se em um impacto modernizante e alterador da cultura política. Portanto, a tradição política nacional exige cautela na análise das experiências de controle social implementadas, considerando e debatendo a capacidade de diferentes segmentos da sociedade interferirem nos processos seletivos adotados no interior do Estado, uma vez que o sistema de coalizão e negociação largamente utilizado, em diferentes períodos de transição de regimes políticos, assegurou a presença influente de segmentos conservadores e autoritários com forte capacidade de condução das suas decisões.

De outro lado, há que se considerar que as discussões acerca do controle social se instalam num período marcado pelo debate em torno da “reforma do Estado”, expressão consensual em diferentes analistas e pesquisadores e que requer um olhar mais apurado, visto que há diferentes conceitos de Estado inspirando a aclamação por reformas. Para Nogueira (2004) “*a própria ideia de Estado perdeu clareza e dignidade*”, demonizado por diferentes grupos, o Estado ficou diretamente associado à morosidade, desperdício de recursos, ineficiência, incapacidade, corrupção e outras tantas mazelas que terminam por fortalecer a ideia de que o Estado é desnecessário. Assim, a última década do século XX é permeada pelo discurso da redução do tamanho e das funções do Estado, vinculada à necessidade de adaptá-lo à globalização econômica em curso. As reformas implementadas voltam-se então, muito mais aos aspectos gerenciais do Estado, do que propriamente à discussão do seu papel político na relação com a sociedade e com o mercado.

“O “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de “paixão” de embates políticos. Por extensão, a política (como ideia, atividade, perspectiva) foi igualmente rebaixada, convertida em atividade pouco nobre, permeável à corrupção, à manipulação, à falta

---

<sup>8</sup> Para Dallari (2000: 449): “Entre os vícios herdados do período colonial, um dos mais graves é a concepção de que os interesses privados são sempre absolutamente predominantes, justificando-se, inclusive o uso do governo, do aparato administrativo e de todos os recursos públicos para a satisfação do interesse exclusivo de uma pessoa ou de um grupo da elite. A partir dessa concepção, a organização administrativa e a ocupação de cargos públicos deixaram de obedecer às exigências de racionalidade, de eficiência e de respeito ao interesse público”.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



de palavra e de compromisso, reduzindo-se a reino da fraude, da força, do desperdício. (...) A vida coletiva passou a ser pensada como se estivesse na dependência exclusiva do acaso ou do esforço pessoal (...), pouco importando se a resolução de problemas e de conflitos sociais pressupunha, pela lógica, uma dinâmica decisivamente social” (NOGUEIRA, 2004: 48). *grifos do autor*

A superação dessa lógica meramente gerencial na análise do papel do Estado requer a associação entre a reforma técnico-administrativa e os princípios éticos que sustentam a ideia do Estado responsável por assegurar direitos sociais e, portanto, acesso a padrões dignos de vida em sociedade. Em outras palavras, a modernização administrativa não pode dissociar-se da busca por soluções criativas e inovadoras que assegurem ao Estado atenção às suas finalidades e responsabilidades.

Para além de uma “coincidência histórica” é necessário carregar de sentido o debate acerca do controle social e compreender as motivações que o desencadeiam. As práticas estabelecidas ao longo de toda a década de 1990 por conselhos de políticas públicas e os estudos sobre elas, apontam imensas fragilidades nesse processo que são de ordem procedimental, mas também se vinculam à discussão do papel político dessas instâncias na relação com o Estado e ainda à concepção de Estado que está presente no cotidiano dessas estruturas. Reconhecer a presença de uma diversidade de atores, interesses e concepções parece ser um primeiro passo para descortinar a função de controle social na “reconstrução” do Estado ou no reposicionamento do lugar do Estado na atenção às necessidades sociais. Assim, o horizonte possível é aquele que sinaliza maior eficiência do Estado em ações de qualidade voltadas à promoção da justiça social, ampliando sua capacidade de governar e de administrar corretamente os tributos arrecadados da sociedade. Nessa concepção, o controle social ocupa lugar estratégico:

“O controle social precisa ser reiteradamente valorizado e incentivado. Naquilo que tem de mais essencial – garantir o bom uso dos recursos públicos e a adoção de políticas governamentais afinadas com processos decisórios democráticos e transparentes -, deve servir de referência para que os próprios gestores atuem como defensores dos recursos públicos e garantidores de sua correta destinação e aplicação” (NOGUEIRA, 2004: 73).

Os conselhos têm se constituído, assim, em espaço prioritário para as discussões sobre controle social, uma vez que são espaços de decisão, responsáveis pela aprovação do planejamento, acompanhamento das ações e

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



análise quanto aos resultados das políticas. Importa, portanto, deter-se, ainda que brevemente, sobre os argumentos e análises realizados sobre essa instituição.

Os mencionados estudos<sup>9</sup> apontam que os conselhos enfrentam grandes desafios para o exercício do controle social. Uma primeira constatação diz respeito à questão da paridade, princípio estabelecido desde a concepção dos conselhos e que se relaciona a igual número de representantes do governo e da sociedade, visando assim assegurar o equilíbrio no processo decisório, por meio de discriminação positiva (TATAGIBA, 2002). Observa-se, mais recentemente, que a paridade numérica dos conselhos não tem significado automaticamente paridade política. Ainda que haja igual número de representantes da sociedade civil e do poder público<sup>10</sup>, o acesso às informações e a capacidade de intervenção dos conselheiros é muito distinta, gerando um desequilíbrio de participação interna no conselho.

No que se refere a esse desequilíbrio de participação, o principal destaque diz respeito à participação dos usuários nas discussões e decisões internas do conselho. A já mencionada pesquisa coordenada por Leonardo Avritzer aponta, em seus primeiros resultados, uma melhor participação dos usuários nos conselhos de saúde se comparado à área de assistência social e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente porque há nessas duas áreas menor aglutinação de usuários em organizações, o que leva em geral a uma sub-representação que tem sido feita por entidades prestadoras de serviços que terminam por ocupar esses espaços<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Referimo-nos aqui especialmente às produções de TATAGIBA (2002 e 2007); RAICHELIS (1998); CARVALHO (1997); STANISCI (1997); PALMA (1999) entre outros.

<sup>10</sup> Especificamente nos conselhos de saúde a paridade se estabelece entre representantes de usuários e dos demais segmentos. Assim, a Lei 8.080/90 definiu que em todos os conselhos de saúde 50% da representação seria de usuários, os demais membros - sejam representantes de trabalhadores, entidades governamentais e não governamentais - ocupariam os outros 50%, buscando assim, de saída, assegurar maior participação dos usuários.

<sup>11</sup> A esse respeito afirma Campos (2009: 22) para a política de assistência social: “os usuários com presença organizada no SUAS são ainda minoritários com relação aos prestadores de assistência social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados à grande legião de usuários atomizados em atendimentos individuais. Muitos são os desafios para dotar os usuários de voz e vez. Por um lado, faz-se necessário repensar as representações já constituídas. Várias organizações representativas de usuários incorporam, ao mesmo tempo, uma dimensão executiva, prestadora de serviços, e outra reivindicativa, defensora dos direitos dos usuários”.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



Outro limitador para o equilíbrio de participação diz respeito à comunicação interna do conselho. Ainda é flagrante a tendência à utilização de linguagem técnica, de difícil compreensão e que termina por restringir a capacidade de intervenção e impede a explicitação da diretriz política que está contida na decisão. As razões que dão sustentação às decisões, seus impactos e as alternativas possíveis precisam ser explicitadas e comunicadas, para favorecer, por meio do diálogo, a construção de consensos e de uma agenda comum. Sem isso, reproduzem-se relações de subordinação e de concentração de poder num mecanismo criado para favorecer a participação coletiva.

Iniciativas de capacitação podem ser uma ferramenta para equalizar a participação interna nos conselhos, vez que disponibilizam a todos os participantes saberes necessários para compreender a complexa gestão das políticas públicas no Brasil. Associa-se a essa estratégia a necessidade de que haja prazos suficientes para apreciação das temáticas em debate de modo a favorecer que as dúvidas existentes sejam esclarecidas e que informações complementares sejam disponibilizadas. Essa não é prática corrente: comumente os conselhos operam de forma reativa ao sabor das pautas prioritárias colocadas pelo gestor e, quase sempre, premidos pelo prazo de decisão.

Quanto à capacitação, é possível afirmar que essas iniciativas, ainda que ampliadas, não conseguiram atingir o objetivo de favorecer que todos os conselheiros tenham domínio sobre a destinação dos recursos, conheçam os indicadores de cada política e saibam definir prioridades a partir de documentos de planejamento e relatórios de gestão. Assim, afirmam COTTA *et al.*:

“A falta de preparo dos conselheiros é um dado preocupante, e gera dificuldades para implementar as conquistas legais. Desta forma, segundo Chauí (1993), os sujeitos políticos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem, em especial, a partir das suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento delas, de forma a poderem intervir como produtores do saber. [...] No campo do controle social, o acesso à informação é um fator essencial, uma vez que expande a capacidade de argumentação dos conselheiros nos processos decisórios e isso implica a possibilidade de [...] deliberarem sobre a política [...] e intervirem na realidade hoje existente. Além disso, a falta de conhecimento dos conselheiros fragiliza a comunicação entre o conselho e os responsáveis pela execução das políticas no âmbito da administração, o que reduz a capacidade do conselho para atuar como

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



instância geradora de maior responsabilização das agências estatais” (COTTA *et al.*, 2006: 432).

Destaque-se, portanto, uma dimensão fundamental para o exercício do controle social pelos conselhos: o acesso à informação. A produção de informação qualificada e em tempo real é, ao mesmo tempo, uma condição e resultado da atuação do controle social. Há que se valorizar o esforço empreendido pelos governos para disponibilizar informações<sup>12</sup> ainda que se torne necessário apontar sua insuficiência, especialmente quanto à forma e a linguagem na comunicação dos resultados e processos.

Outro agravante para o desequilíbrio de participação diz respeito à característica da representação e os interesses que mobilizam organizações da sociedade civil a ocuparem espaços nos conselhos deliberativos. Destaque-se que há um grande número de representantes da sociedade civil cujo principal interesse em participar do conselho refere-se ao acesso ao fundo público, por meio de convênios ou outros mecanismos de parceria com o poder público. Em que pese a legitimidade dessa relação de parceria, que tem se mostrado imprescindível para o avanço da cobertura dos serviços públicos, registra-se que esse vínculo tem se constituído, por vezes, em mecanismo de cooptação, dependência ou ainda, tem comprometido a “leitura” do que são as prioridades do coletivo, levando não raras vezes à decisões que se restringem a segmentos sociais, numa perspectiva muito mais corporativa do que universalizadora<sup>13</sup>.

A capacidade deliberativa dos conselhos é outro aspecto fundamental para o fortalecimento do controle social. Essa peculiaridade é uma importante inovação e define seu lugar institucional e político na gestão pública. Os conselhos devem deliberar sobre a destinação de recursos, demandas prioritárias a serem atendidas, planos de curto e médio prazo, relatórios de execução entre outros mecanismos essenciais para a gestão de políticas públicas. Observa-se, porém, importantes entraves para a consolidação dessa

<sup>12</sup> São exemplos dessa natureza os sistemas de informação criados com acesso diferenciado para conselheiros, como é o caso, do DATASUS, SIPIA, SUASWEB.

<sup>13</sup> A esse respeito, afirma Tatagiba (2002: 58): “Os interesses que levam as entidades a disputar assentos nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria interesse público em cada área”.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



capacidade deliberativa<sup>14</sup>. Em primeiro lugar, é fundamental observar sobre o que deliberam os conselhos e ainda qual a capacidade de concretizar essa deliberação numa ação efetiva do Estado. Para além dessas questões, está em debate a capacidade vinculante da deliberação do conselho: ela necessita de homologação do Executivo? É necessário que o Ministério Público seja acionado para obrigar o Estado a acatar as decisões tomadas pelo conselho? É necessário que o Legislativo transforme em lei essas decisões? São questões diretamente vinculadas à capacidade deliberativa dos conselhos.

O fato é que a capacidade do conselho de interferir na ação do gestor público está condicionada à sua possibilidade de articulação e de construção de consensos. Assim, a decisão que resulta de uma discussão argumentativa terá melhor capacidade de execução, vez que expressa um entendimento coletivo de que aquele é o melhor caminho a ser adotado numa dada circunstância. O processo deliberativo no conselho representa o momento por excelência para absorção de demandas e pactuação em torno de interesses públicos coletivos. É o momento em que o conselho define quais temáticas devem ser inseridas na agenda daquela política respectiva. Naturalmente isso exigirá que o governante esteja pré-disposto a legitimar os espaços de decisão colegiada e que os conselheiros, especialmente os governamentais, sejam capazes de comprometer-se com as decisões nesses espaços adotadas.

Dessa forma, para Avritzer (2000) o espaço público de deliberação pressupõe algumas características que, em síntese, relacionam-se a: 1) que seja cedido pelo Estado um espaço decisório em favor de uma forma ampliada de participação, o que vai permitir o surgimento de interesses e opiniões não contempladas nas ações anteriores do Estado; 2) que as informações sejam socializadas com todos os atores do processo, notadamente as que são importantes para a tomada da decisão, pressupondo, assim, que nenhum ator detém *a priori* a melhor decisão, mas sim que elas devem ser construídas

---

<sup>14</sup> Na análise de pesquisa realizada pelo CONANDA e SEDH, foi possível observar que dentre as questões que os conselhos municipais dos direitos de crianças e adolescentes apontavam como as que apresentavam maior dificuldade para sua realização e de menor eficácia em seu alcance estão a definição de prioridades, decisão sobre utilização de recursos do Fundo, monitoramento da política e construção de diagnósticos. (TORRES; TATAGIBA e PEREIRA, 2009: 27)

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



coletivamente; e 3) que a inovação institucional requer a adoção de múltiplos experimentos, implementados de forma descentralizada e que permitam a acomodação de múltiplos interesses.

Em complemento a essas condições, é necessário que os conselhos adotem estratégias de publicidade de suas decisões e de articulação com diferentes instâncias para sua implementação – estratégias que, adicionalmente, podem interferir na opinião pública e pressionar o processo eleitoral; nesse sentido, os conselhos necessitam de mais vocalização política e comunicação de massa do que propriamente de instrumentos legais ou administrativos para a efetividade deliberativa (CARVALHO, 1997: 106-107). Avritzer argumenta que

“Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questão políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. (...) A ideia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública” (AVRITZER, 2000: 36).

Experiências como as consultas públicas utilizadas especialmente pelos conselhos nacionais, portais de *internet* permanentemente atualizados e mesmo amplas campanhas publicitárias com temáticas específicas são exemplos dessas estratégias de comunicação e mobilização da opinião pública.

Em que pese aos desafios ora relacionados e outros tantos que estão em debate sobre as condições necessárias para o fortalecimento do controle social pelos conselhos, é fundamental ressaltar que a “simples” presença desses órgãos modifica o cotidiano institucional e obriga à mudança de procedimentos na gestão das políticas públicas sociais. Com isso podemos afirmar que a presença dos conselhos nas diferentes localidades e nos distintos âmbitos governamentais, por si só, já representa um impacto democratizante na gestão pública. Tal impacto está associado não só ao número de conselhos existentes, mas também aos grupos que passaram a ocupar esses assentos. Observa-se que segmentos sociais, que antes não possuíam visibilidade, passam a participar de espaços institucionalizados de discussão e decisão sobre políticas específicas, investidos de poder de voz, voto e veto. Essa não é uma questão desprezível, sua representatividade na mudança dos grupos que

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



tradicionalmente acessam e tem proximidade com o poder estatal deve ser valorizada e multiplicada.

Os conselhos são também espaços de aprendizado democrático. É fato que quanto mais o cidadão participa, mais aprende as regras do jogo democrático e maior afinidade possui com as instâncias de participação. A existência de milhares de conselheiros em todo o território nacional, em número bastante superior ao de vereadores, atesta que um grupo significativo de pessoas está construindo uma forma específica de fazer política, que é aquela que se volta a avaliar as ações do Estado e o alcance desses procedimentos para o bem-estar da população. Assim, declara Tatajiba (2002) sobre o exercício de participação nos conselhos:

“Tem exigido que o Estado dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizaram acordos etc., e da sociedade tem exigido que se qualifique para esse embate, que busque construir relações mais simétricas que parecem partir, em primeiro lugar, do rompimento da passividade, da cumplicidade com os desmandos, com as trocas de favores, com a cooptação. Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil” (TATAGIBA, 2000: 90)

Assim, destaque-se que os conselhos não são uma panacéia que transformará a realidade de violação de direitos, historicamente vivida pela população, mas constituem-se em instrumento de pressão para que as políticas públicas sobre as quais deliberam promovam patamares de dignidade aos cidadãos e cidadãs. O direito se materializa na garantia de acesso cotidiano aos serviços públicos, o que pressupõe ampliação de cobertura e qualidade na atenção. Portanto, o esforço feito aqui caminha na direção de, ao apontar os desafios ainda a serem superados, reconhecer e potencializar o impacto democratizante que os conselhos – bem como outras formas de exercício do controle social – representam, destacando que a construção da gestão pública democrática exige debate, posicionamento político, compromisso ético e competência técnica daqueles que querem fortalecer a democracia e promover a justiça e equidade.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



## 2. Proposição de encaminhamentos e desdobramentos do I Seminário Nacional de Controle Social

Este item aborda as providências que podem ser tomadas pela administração pública e pela sociedade civil organizada para aprimorar e expandir a prática do controle social da administração pública no Brasil.

Para efeito imediato, destinar-se-ão as iniciativas governamentais como “recomendações à CGU” - entendendo-as como articuladora das instâncias governamentais, e as iniciativas da sociedade civil serão endereçadas genericamente como “recomendações à sociedade civil”. Algumas iniciativas são comuns aos dois segmentos.

### 2.1 Recomendações à CGU

#### I – Publicidade das experiências de controle social

- Sistematizar e dar publicidade a experiências de exercício do controle social no âmbito dos conselhos setoriais, programas governamentais, redes regionais, temáticas específicas e municípios;
- Elaborar e publicar cartilha sobre exemplos de funcionamento e estruturação das instâncias de controle social orientadas para o conjunto das atribuições dos conselhos e conferências;
- Produzir vídeo e CD-Rom interativo para uso em escolas sobre a temática;
- Disseminar em veículos de comunicação (rádios e TVs, inclusive as comunitárias e universitárias; blogs; You Tube; *site* específico para divulgação das ideias e das práticas de controle social). Nessa perspectiva, aproveitar espaços como os Pontos de Cultura do MinC; Casa Brasil (Presidência da República) e telecentros para a disseminação do material.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



## II – Capacitação para o controle social

- Investir na capacitação de representantes de usuários e comunidades nos conselhos setoriais;
- Promover campanha nacional de sensibilização dos gestores sobre a relevância da atuação dos conselhos para a melhoria da efetividade da gestão pública;
- Produzir e disseminar materiais didáticos sobre a importância e as possibilidades do exercício do controle social: cartilhas, vídeos, *spots*, músicas, blogs, CD-Rom etc.;
- Articular a construção de um programa nacional de formação de conselheiros e cidadãos em torno do controle social;
- Promover capacitação das organizações da sociedade civil sobre a operacionalização do SICONV (Portal dos Convênios);
- Promover estudos sobre metodologias de combate à corrupção administrativa no Brasil.

## III – Transparência administrativa

- Articular e promover a I Conferência Nacional pela Transparência e contra a Corrupção;
- Incentivar e apoiar estados e municípios a implantarem portais da transparência;
- Provocar iniciativas de uso dos indicadores como instrumento para o controle social;
- Dar publicidade aos indicadores sociais com ênfase para as áreas da educação e da saúde;
- Incentivar a realização de diagnósticos das cidades como base para a construção dos orçamentos públicos.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



#### **IV – Fortalecimento das instâncias de controle social**

- Incentivar a alternância de poder na presidência de todos os conselhos entre poder público e sociedade civil;

#### **V – Articulação entre experiências de controle**

- Incentivar e promover intercâmbios de experiências entre as instâncias e instituições que desenvolvem o controle social das políticas públicas;
- Aprimorar o diálogo entre as iniciativas de controle social e a atuação das instituições que são responsáveis pelo controle oficial;
- Criar rede (virtual) entre os participantes cadastrados no Seminário.

#### **VI – Regulamentação no campo do controle social**

- Dar publicidade aos projetos de lei que aprimoram o controle social: Ficha Limpa, acesso à informação e defesa de interesses (lobby).

### **2.2 Recomendações à sociedade civil**

#### **I – Publicidade das experiências de controle social**

- Disseminar em veículos de comunicação (rádios e TVs, inclusive as comunitárias e universitárias; blogs; You Tube).

#### **II – Capacitação para o controle social**

- Investir na capacitação de representantes de usuários e comunidades nos conselhos setoriais;
- Produzir e disseminar materiais didáticos sobre a importância e as possibilidades do exercício do controle social: cartilhas, vídeos, *spots*, músicas, blogs, CD-Rom etc.;

Apoio:



Instituto de  
Fiscalização e  
Controle



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



- Articular a construção de um programa nacional de formação de conselheiros e cidadãos em torno do controle social;

### **III – Transparência administrativa**

- Provocar iniciativas de uso dos indicadores como instrumento para o controle social;
- Dar publicidade aos indicadores sociais com ênfase para as áreas da educação e da saúde;
- Incentivar a realização de diagnósticos das cidades como base para a construção dos orçamentos públicos.

### **IV – Fortalecimento das instâncias de controle social**

- Provocar a alteração das pautas dos conselhos de assistência que estão centradas na certificação das entidades;
- Desenvolver mecanismos de controle social do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público.

### **V – Articulação entre experiências de controle**

- Investir na constituição de agenda social mínima interconselhos e interconferências;

### **VI – Regulamentação no campo do controle social**

- Provocar o debate no Congresso Nacional acerca da regulamentação das atribuições dos conselheiros e dos seus direitos perante o Estado e ainda dos instrumentos de acesso às informações;
- Dar publicidade aos projetos de lei que aprimoram o controle social: Ficha Limpa, acesso à informação e defesa de interesses (lobby).

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



### 3. Relevância do I Seminário Nacional de Controle Social

“Eu acredito que o sonho não acabou, que nós podemos fazer um país um pouco mais digno e com menos diferenças sociais e corrupção. Oxalá que cada município consiga constituir um grupo para ajudar nesse controle” (*Jorge Sanchez - AMARRIBO*).

O Brasil, país de grandes desigualdades sociais, tem passado por importantes mudanças em sua história recente. Nos anos 80, por força de ampla e diversificada mobilização social, passou de um longo período de ditadura para a construção de um regime democrático. A mobilização culminou na Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, por ser amplamente voltada para a defesa dos direitos dos(as) cidadãos(ãs).

A Constituição de 88 consagrou a ideia da democracia participativa, que além de permitir que o povo desempenhe seu poder de maneira indireta, mediante representantes eleitos, consente que este exerça seu poder diretamente, por meio de plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular.

Além disso, a nova Constituição assegurou o direito de participação da sociedade civil no controle e na gestão de políticas públicas, por meio da participação popular nos espaços dos conselhos, das conferências, das audiências públicas etc.

No entanto, não basta estar na lei. É preciso que a participação popular aconteça na prática. E a sociedade civil ainda não ocupa de forma adequada e efetiva esses diversos espaços de participação. Contribui para isso a falta de informação. Há interesses múltiplos para que a população não saiba que possui direitos e de que pode exigí-los. Para que a população esteja mais ativa no controle social, é preciso em primeiro lugar que conheça seus direitos, esteja sempre informada e fortalecida.

Nesse sentido, a realização do “I Seminário Nacional de Controle Social: a sociedade no acompanhamento da gestão pública” foi importantíssima, pois pela primeira vez na história reuniram-se experiências exitosas na área do controle social. Vieram a público iniciativas relevantes que antes estavam isoladas, desenvolvidas por diversos atores: associações, movimentos,

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



profissionais, fóruns, setor público, conselhos etc. O seminário contribuiu para o fortalecimento e difusão dessas iniciativas.

Destacaram-se no seminário iniciativas da sociedade civil, como a AMARRIBO, que fez um grande movimento em Ribeirão Bonito – que resultou na prisão de um prefeito corrupto – e a ABRACCI, que difunde o tema do controle social e transparência pública por todo o Brasil.

Também se sobressaíram experiências estatais como o Projeto Olho Vivo no Dinheiro Público, desenvolvido pela CGU; e o estímulo ao controle social feito pelo Tribunal de Contas dos municípios do Ceará.

O representante da Embaixada Britânica disse que o Brasil é o país do futuro, haja vista sua performance durante a recente crise internacional. Mas, para que o Brasil realmente se desenvolva, torna-se imperiosa a superação de vários problemas históricos, como a corrupção e o clientelismo político, que prejudicam milhões de brasileiros.

O I Seminário contribuiu para criar condições para que a população se torne realmente protagonista no controle das políticas públicas, para que a democracia participativa se efetive na prática e para que o Brasil torne-se referência mundial em boas práticas na área do controle social e da fiscalização dos gastos públicos.

Mas o debate sobre o tema não pode se encerrar neste seminário. É preciso que os participantes do evento se engajem na efetivação do que foi deliberado e manifestado.

Uma das reivindicações presentes no manifesto que encerrou o evento é a realização de uma Conferência Nacional de Transparência e Controle Social, que será importante para envolver toda população brasileira nesse debate.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral  
da União**



## Referências

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, n.º 49, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 11ª edição: São Paulo: Paz e Terra, 1987.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: **Caderno de textos subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

CARVALHO, Antonio Ivo de. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: A reforma sanitária como reforma do Estado. In: Fleury, Sonia (org.). **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

COTTA, Rosângela M. M.; CAZAL, Mariana de M.; RODRIGUES, Jôsi F. de Castro. **Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde**. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Vol.19, n.2, 2009. Disponível em [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312009000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000200010). Acesso em: 16 out. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI*. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.) **Viagem Incompleta - a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço Social e Sociedade** nº 82. São Paulo: Cortez, 2005.

PINHO, R. C. B. **Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições**. São Paulo: Saraiva, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TORRES, Abigail S. **Conselhos Municipais de Assistência Social: um estudo sobre o processo de deliberação em Guarulhos e São Bernardo do Campo (1997-2001)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2001.

Apoio:



Realização:

**Controladoria-Geral da União**



TORRES, Abigail S.; TATAGIBA, Luciana; PEREIRA; Rosemary F. da Silva. **Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente:** perspectiva dos Conselhos Tutelares e dos Direitos. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane M.; BORBA, Maria Clara de. **Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores.** Saúde e Sociedade. Vol.15, n.3, 2006. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010412902006000300011&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010412902006000300011&lng=pt). Acesso em: 16 out. 2009.

Apoio:



Realização:

Controladoria-Geral da União

