



**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
SOBRE TRANSPARÊNCIA
E CONTROLE SOCIAL**

TEXTO-BASE



1ª CONFERÊNCIA NACIONAL
SOBRE TRANSPARÊNCIA
E CONTROLE SOCIAL

Texto-base

Dilma Vana Rousseff

Presidenta da República

Jorge Hage Sobrinho

Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Romão

Ouvidor-Geral da União

Marcelo Nunes Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Diretora de Prevenção da Corrupção

Presidente da Comissão Organizadora Nacional da 1ª Consocial

Comissão Organizadora Nacional

Poder Público

Controladoria-Geral da União

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira - Titular/ Presidente da CON

Fábio Félix Cunha da Silva - Suplente

Secretaria-Geral da Presidência da República

Pedro de Carvalho Pontual - Titular

Ricardo Augusto Poppi Martins - Suplente

Jerri Eddie Xavier Coelho - Suplente

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

Yole Maria de Mendonça - Titular

Sylvio Rômulo Guimarães de Andrade Júnior - Suplente

Joyce Del Frari Coutinho - Suplente

Ministério da Educação

Ministério da Saúde

Adalberto Fulgêncio dos Santos Junior - Titular

Luis Carlos Bolzan - Suplente

Jacinta de Fátima Senna Silva - Suplente

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Leice Maria Garcia - Titular

Isabel de Souza Costa - Suplente

Brenda Ferreira Silva - Suplente

Ministério da Justiça

Mariana Delgado de Carvalho Silva - Titular

Ronaldo Alves Nogueira - Suplente

Senado Federal

Francisco Eduardo Carrilho Chaves - Titular

Arlindo Fernandes de Oliveira - Suplente

Câmara dos Deputados

Romiro Ribeiro - Titular

Luiz Humberto Cavalcante Veiga - Suplente

Conselho Nacional de Justiça

Glaucia Elaine de Paula - Titular

Ivan Gomes Bonifácio - Suplente

Conselho Nacional do Ministério Público

Mario Luiz Bonsaglia - Titular

Almino Afonso Fernandes - Suplente

Tribunal de Contas da União

Rosa Maria Leite de Albuquerque - Titular

Vanda Lídia Romano da Silveira - Suplente

Associação Brasileira de Municípios

José Carlos Rassier - Titular

Paulo Sérgio Silva - Suplente

Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

Ricardo Monteiro Oliveira - Titular

Juliana Santiago Moura - Suplente

Sociedade Civil

A Voz do Cidadão

Jorge Maranhão Tavares - Titular

Flávio Soares de Mello e Silva - Suplente

Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo)

Jorge Donizeti Sanchez - Titular

Lizete Verillo - Suplente

Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI)

Danilo Barboza - Titular

Ana Carolina Evangelista - Suplente

Artigo 19

Arthur Serra Massuda - Titular

Paula Lígia Martins - Suplente

Associação Brasileira de Imprensa

Tarcísio Holanda - Titular

Maurício Azêdo - Suplente

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)

Vera Maria Masagão Ribeiro - Titular

Yves Lesbaupin - Suplente

Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)

César Bechara Nader Mattar Júnior - Titular

Lauro Machado Nogueira - Suplente

Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe)

Naiber Pontes de Almeida - Titular

Candice Galvão Jobim - Suplente

Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)

Marcos Daros - Titular

Marcus Onodera - Suplente

Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)

José Robalinho Cavalcanti / Wellington Cabral Saraiva - Titulares

Alexandre Camanho de Assis - Suplente

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

Francisco Whitaker Ferreira - Titular

Guilherme Costa Delgado - Suplente

Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC)

Luciana Ramos Jordão - Titular

Samuel Fábio Ferreira Júnior - Suplente

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

José Antônio Moroni - Titular

Atila Pereira Roque - Suplente

Instituto de Fiscalização e Controle
Daniel Araujo Pinto Texeira - Titular
Bruna Mara Couto - Suplente

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
Paulo Itacarambi - Titular
Caio Magri - Suplente

Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)
Osiris Barbosa de Almeida - Titular
Jovita José Rosa - Suplente

Observatório Social do Brasil
Eduardo Araújo - Titular
José Abel Brina Olivo - Suplente

Ordem dos Advogados do Brasil
Mauro de Azevedo Menezes - Titular

Representante dos Empregadores indicado pela CNI
Cássio Augusto Muniz Borges - Titular
Pablo Silva Cesário - Suplente

Representante dos Trabalhadores indicado pela Força Sindical
Ruth Coelho Monteiro - Titular
Wilson Egidio Fava - Suplente

Representante dos Trabalhadores indicado pela CUT
Pedro Armengol de Souza - Titular
Junéia Martins Batista - Suplente

Transparência Brasil
Antonio Augusto de Miranda e Souza - Titular
Cláudio Weber Abramo - Suplente

W3C Escritório Brasil
Vagner Diniz - Titular
Carlos Cecconi - Suplente

Conselhos de Políticas Públicas

Conselho Nacional de Assistência Social
Carlos Eduardo Ferrari - Titular
Renato Francisco dos Santos Paula - Suplente

Conselho Nacional de Educação
Reynaldo Fernandes - Titular
Adeum Hilário Sauer - Suplente

Conselho Nacional de Saúde
José Marcos de Oliveira - Titular
Francisco Batista Junior - Suplente

Coordenação Executiva Nacional

Coordenador-Executivo Nacional: Fábio Félix Cunha da Silva
Coordenadora de Comunicação: Ana Cláudia Castro
Coordenadora de Metodologia: Sara Poletto
Coordenador de Mobilização: Antonio José da Silva Barros
Coordenadora de Planejamento: Maria Thereza Teixeira
Coordenador de Sistematização: Flávio Márcio Castro Guedes
Coordenador de Suporte e Atendimento ao Cidadão: Éverton Santiago de Moura
Secretária da Comissão Organizadora Nacional: Luzia Nunes
Apoio à Coordenação-Executiva Nacional: Cristina Lopes de Miranda
Produção de textos e revisão: Ziana Souza Santos

Coordenadores Estaduais de Mobilização da 1ª Consocial

Abelardo Jorge Lessa Lopes, Alex Luiz Pinto de Campos Júnior, Alice Maria Buenano Correia, Ana Paula Pachelli Pacheco, Ângela Fernanda Bertoldo Lobato Dantas, Arnaldo Cardoso de Freitas Filho, Carmem Luiza e Silva Nascimento, Celia Regina Leão Mello, Celso Duarte de Sousa Júnior, Cláudia Lima Tagomori, Cláudio Henrique Fontenelle Santos, Conceição Policarpo C. M. de Oliveira, Dalton Rocha Pinheiro, Damon Gonçalves de Lima Castro, Danielle Costa de Moura, Dany Andrey Secco, Edson Santa Brígida Fragoso, Edyvar de Mattos Guimarães, Elaine Niehues Faustino, Fernanda Montenegro Calado, Fernando Rodrigues João Júnior, Francisco César Nascimento Belarmino, Gabriel Aragão Wright, Geilson de Carvalho Leão, Herbert Etges Zandomeneco, Iaci Pereira Castelo Branco de Mattos, Ivan Jadovski, Joel dos Santos Brandão, José Iran Ataíde dos Santos, José Leonardo Ribeiro Nascimento, Leila Juliari Araújo da Cunha, Leonardo Andrade e Castro, Lidiênio Lima de Menezes, Máira Souza Rodrigues Póvoa, Marcelo Miranda Barros, Marcelo Paluma Ambrózio, Marcos Roberto Sousa Silva, Maria da Conceição Angélica Santos, Maria Iranilde Pinheiro Vargas, Maria Isabel Grázia dos Santos, Marina Almeida do Amaral, Mauro Kosis, Mauro Roberto Ferraz Lafrata, Max Túlio Ribeiro Menezes, Nilberto Nilson de Matos Mendes, Paulo César Miranda Bruno, Paulo Henrique Ninke de Araújo, Rodrigo de Bona da Silva, Rodrigo Márcio Medeiros Paiva, Romualdo Anselmo dos Santos, Rosemary Zucareli Inocêncio, Rúbia Rosa Barros, Sérgio Moraes Studart, Solange Andreotti Tasca Santana, Suzana Kroehling Rodrigues Ferreira, Terezinha Alle dos Santos Ribeiro, Welliton Resende Silva.

Controladoria-Geral da União - CGU

SAS Quadra 1, Bloco "A", Sala 526 – Edifício Darcy Ribeiro

CEP: 70070-905 – Brasília/ DF

Telefone: 55 61 2020-6924

consocial@cgu.gov.br

<http://www.cgu.gov.br/consocial/>

Tiragem: 50.000 exemplares

Capa e editoração: Ascom/CGU

Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

Um Chamado à Participação

Como tudo começou...

Em setembro de 2009, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou o 1º Seminário Nacional sobre Controle Social. O evento, com mais de 500 participantes, contou com apresentações de diversas experiências de sucesso na prática do controle social. Ao final do evento, os participantes entregaram um abaixo-assinado ao Ministro-Chefe da CGU, solicitando a convocação de uma conferência nacional sobre transparência e controle social.

Em 8 de dezembro de 2010, o Presidente da República assinou o Decreto de Convocação da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social em atendimento à demanda da sociedade para que governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil pudessem pensar e estabelecer, em conjunto, diretrizes para a efetiva promoção da transparência pública e do controle social.

É com satisfação que apresentamos a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial, cuja etapa nacional será realizada em Brasília, entre os dias 18 e 20 de maio de 2012. Tendo como tema “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública”, o sucesso desta Conferência depende da participação de todos(as) nas diversas etapas que culminarão no grande evento nacional. A 1ª Consocial é um marco histórico na política nacional e certamente contribuirá para o processo de consolidação da democracia brasileira. Embora a temática seja recorrentemente tratada em outras conferências, esta é a primeira vez que um processo conferencial se dedicará ao debate exclusivo de temas como Transparência, Controle Social e Prevenção e Combate à Corrupção.

A Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social está organizada em quatro Eixos Temáticos: promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; a atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

O ponto de partida para o debate nacional proposto pela Conferência é este Texto-base, cujo objetivo é orientar o processo de discussões nas diversas etapas do evento, possuindo, portanto, um caráter propositivo e de apresentação dos temas e não é uma resposta para todos os desafios de que trata esta 1ª Consocial. O Texto-base está estruturado em duas partes: a primeira, com os quatro Eixos Temáticos e a segunda, identificada como Apêndice I, com o mapeamento e diagnóstico sobre como os temas da transparência pública, controle social, atuação de conselhos como instâncias de controle e prevenção e combate à corrupção foram abordados nas 74 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010.

Dentro de cada Eixo Temático, são apresentados conceitos relevantes, contextualização do tema, indicação de legislação aplicável e um panorama do cenário atual, com seus desafios e possibilidades. Assim, este Texto-base vem oferecer elementos para que um diálogo qualificado possa ocorrer durante todo o processo conferencial.

Além disso, no site da Consocial - www.cgu.gov.br/consocial, estão disponíveis diversos documentos relacionados aos temas da Conferência para aqueles que desejarem se aprofundar no assunto.

Dessa forma, esperamos que este documento sirva de apoio e referência aos participantes das diversas etapas da Consocial (Municipal/Regional, Estadual/Distrital, Livres e Virtuais) no debate e na elaboração das diretrizes e propostas. Ao fim de todo processo, esperamos ter reunido as contribuições de todos os participantes para a construção de um Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, sem esquecer que as proposições da 1ª Consocial também podem – e devem! – trazer contribuições relevantes para o incremento da transparência, o fortalecimento da cidadania e a melhoria da gestão pública nos municípios e estados.

Bom trabalho!

Eixos Temáticos

Eixo I

Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos 11

Eixo II

Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública 15

Eixo III

A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle 19

Eixo IV

Diretrizes para a prevenção e combate à corrupção 21

Apêndice I

Mapeamento e diagnóstico sobre como os temas da transparência pública, controle social, atuação de conselhos como instâncias de controle e prevenção e combate à corrupção foram abordados em conferências anteriores 25

Eixo I

Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos

Transparência pública

Refere-se à obrigação imposta ao administrador público em promover a prestação de contas para a população. O governo deve regularmente divulgar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e apresentar o planejamento para o futuro.

Transparência ativa

A transparência ativa ocorre quando os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem sido solicitados.

Transparência passiva

A transparência passiva é entendida como o acesso aos dados públicos fornecidos pelos governos, quando solicitados.

A transparência e o acesso à informação são essenciais para a consolidação do regime democrático e para a boa gestão pública. Além disso, são ótimas medidas de prevenção da corrupção. A transparência e o acesso à informação incentivam os gestores públicos a agirem com mais responsabilidade e eficiência. E, ainda, são fundamentais para possibilitar a participação popular e o controle social. Com o acesso aos dados públicos, os cidadãos podem acompanhar a implementação das políticas públicas e fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Um governo transparente deve facilitar aos cidadãos o acesso às informações de interesse público, divulgando de forma proativa e espontânea essas informações, sempre que possível, numa linguagem clara e de fácil entendimento.

Todavia, não basta somente divulgar as informações públicas. É preciso que os governos se preocupem também com a transparência passiva, de forma a atender de maneira ágil

e tempestiva as solicitações de informações e de documentos que são apresentadas pela sociedade.

A garantia da transparência e do acesso à informação está presente na nossa Constituição Federal de 1988, conforme definido nos artigos 5º e 37 (quadro na próxima página).

Apesar de não possuir uma lei específica que regulamente o direito de acesso a informações, o Brasil tem avançado significativamente na promoção da transparência pública. Tanto o Governo Federal como diversos governos estaduais e municipais já possuem portais de transparência com informações sobre a gestão pública, acessíveis a qualquer cidadão.

Apesar de não possuir uma lei específica que regulamente o direito de acesso a informações, o Brasil tem avançado significativamente na promoção da transparência pública. Tanto o Governo Federal como diversos governos estaduais e municipais já possuem portais de transparência com informações sobre a gestão pública, acessíveis a qualquer cidadão.

Constituição Federal

“Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

(...)

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.”

Portais da Transparência

Governo Federal

Acesse: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> ou <http://www.transparencia.gov.br/>

Estados

A partir do Portal da Transparência do Governo Federal é possível acessar os Portais dos Estados e do Distrito Federal.

Acesse: <http://br.transparencia.gov.br/>

Municípios

Também por meio do link: <http://br.transparencia.gov.br/> é possível verificar alguns dos municípios que possuem portais de transparência. Basta selecionar o Estado e o município desejado, clicando na letra inicial correspondente.

Um importante avanço na promoção da transparência foi a edição, em 2009, da Lei Complementar nº 131, que acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando a União, estados, Distrito Federal e municípios a divulgarem, em tempo real e na internet, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Atualmente, segundo pesquisa realizada pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), mais de 140 países já adotam ou estão em processo de adoção de uma lei de acesso à informação, e o Brasil, interessado em regulamentar esse direito, conta com o Projeto de Lei nº 41, de 2010, em tramitação no Congresso Nacional.

A aprovação da Lei de Acesso a Informação trará um grande impacto à rotina da Administração Pública e grandes mudanças, tanto culturais quanto procedimentais, serão necessárias, exigindo do Poder Público uma preparação adequada para implantar o sistema

brasileiro de acesso à informação. É preciso que os agentes públicos compreendam que o Estado é apenas o guardião da informação pública, devendo divulgá-la proativamente e/ou entregá-la à sociedade sempre que solicitado, sem perguntar por que ou para quê.

Nesse contexto, o que deve ser feito para assegurar que as mudanças necessárias à implementação efetiva do sistema de acesso a informação pública no Brasil ocorram? Que medidas os governos locais, estaduais e federal precisarão tomar para garantir o direito do cidadão de requerer informações do poder público?

Além disso, quando se fala em transparência e acesso a informação pública, outro tema muito importante é o formato em que a informação é disponibilizada. Os dados devem ser abertos, ou seja, disponibilizados na internet, em formato livre de restrições de direitos autorais e licenças, visando a facilitar sua obtenção, análise e reutilização pela sociedade.

Entenda mais sobre a Lei Complementar nº 131, de 2009:

O que mudou?

Os entes da Federação passaram a ser obrigados a dar transparência sobre despesas e receitas.

Prazos para cumprimento da Lei:

- Até maio de 2010 – a União, estados, Distrito Federal e municípios, com mais de 100 mil habitantes.
- Até maio de 2011 - os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes.
- Até maio de 2013 - os municípios com menos de 50 mil habitantes.

Os estados e municípios que não cumprirem a lei poderão ficar impedidos de receber transferências de recursos da União.

Para saber mais: consulte o Decreto nº 7.185 de 2010.

Entenda mais sobre a Lei Complementar nº 41, de 2010:

Objetivo:

Operacionalizar o direito constitucional do cidadão de requerer informações do poder público, fixando regras, prazos e instrumentos de fiscalização e de recurso para concretizar o direito de acesso à informação, bem como traz o debate sobre a forma de produzir e armazenar as informações pelos governos para atender à demanda dos cidadãos.

Abrangência:

Compreende todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e todas as esferas de governo do país – federal, estadual, distrital e municipal – e prevê uma postura proativa dos governos na publicação de informações.

Exceções:

Há apenas duas exceções ao direito geral de acesso à informação pública: informações sigilosas e informações pessoais, tais como: endereço, declaração de imposto de renda, extrato bancário etc.

Para saber mais: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/index.asp>

Mas para avançar no tema e efetivar a política de transparência, seja ela passiva ou ativa, é preciso fomentar a mobilização social, formando e buscando cidadãos interessados em fiscalizar o governo e influenciar a gestão participativa, para construir, juntos, políticas e ferramentas que transformem as informações governamentais em algo realmente útil para o cidadão e sua comunidade.

Assim sendo, que diretrizes e propostas devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, quando falamos em garantir a transparência e o acesso à informação?

Mas para avançar no tema e efetivar a política de transparência, seja ela passiva ou ativa, é preciso fomentar a mobilização social, formando e buscando cidadãos interessados em fiscalizar o governo e influenciar a gestão participativa, para construir, juntos, políticas e ferramentas que transformem as informações governamentais em algo realmente útil para o cidadão e sua comunidade.

Assim sendo, que diretrizes e propostas devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, quando falamos em garantir a transparência e o acesso à informação?

As três leis dos Dados Abertos Governamentais

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na web, ele não existe.
2. Se não estiver aberto e em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado.
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

David Eaves <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>

David Eaves é empresário canadense e ativista. Trabalha com análises e consultorias sobre políticas públicas do "Governo aberto". Considerado "autoridade no assunto", teve sua formulação das três leis adotada pelo W3C.

Os oito princípios dos Dados Abertos Governamentais

1. **Completos:** Todos os dados públicos estão disponíveis. Dado público é o dado que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso.
2. **Primários:** Os dados são apresentados tais como coletados na fonte, com o maior nível de granularidade e sem agregação ou modificação.
3. **Atuais:** Os dados são disponibilizados tão rapidamente quanto necessário à preservação do seu valor.
4. **Acessíveis:** Os dados são disponibilizados para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades.
5. **Compreensíveis por máquinas:** Os dados são razoavelmente estruturados de modo a possibilitar processamento automatizado.
6. **Não discriminatórios:** Os dados são disponíveis para todos, sem exigência de requerimento ou cadastro.
7. **Não proprietários:** Os dados são disponíveis em formato sobre o qual nenhuma entidade detenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças:** Os dados não estão sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições sensatas relacionadas à privacidade, segurança e privilégios de acesso devem ser permitidas.

Open Government Working Group

<http://wiki.opengovdata.org/index.php?title=OpenDataPrinciples>

http://public.resource.org/open_government_meeting.html

Eixo II

Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública

O controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

Além disso, o controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir.

Em contextos federativos e de grande descentralização administrativa e política como o do Brasil (temos mais de 5.500 municípios e cer-

ca de 70% deles têm menos de 20 mil habitantes), a atuação do controle social assume uma importância ainda maior, pois, nesses casos, os cidadãos possuem melhores condições para identificar situações que considerem prejudiciais ao interesse público, já que não é possível aos órgãos de controle fiscalizar detalhadamente tudo o que acontece no país, estado ou município inteiro.

Por isso é que se diz que o controle social é um complemento indispensável ao **controle institucional** realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 prevê a participação popular direta ou por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis. Foram incluídas, no texto constitucional,

Controle Social

Pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Controle Institucional

É a forma de controle exercida pelas próprias instituições. No caso da Administração Pública, o controle é exercido por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal brasileira estabelece que, no Governo Federal, o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

No Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema de Controle Interno. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

diversas formas participativas de gestão e controle em áreas como saúde, educação, assistência social, políticas urbanas, meio ambiente, entre outras.

A partir da Constituição, uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a criação de novos **mecanismos de participação e controle social**, como os conselhos de políticas públicas, conferências, mesas de diálogo, fóruns de debate, audiências públicas, ouvidorias, orçamentos participativos, dentre outros.

Exemplos de mecanismos de participação e controle social

Ouvidorias: são um canal direto de diálogo do cidadão com o Estado, dando sentido individual à participação social. Têm por objetivo possibilitar aos cidadãos buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas.

Conferências: são espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país.

Mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e consultas públicas: contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil, não só a dos movimentos populares, mas também do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades etc., na formulação e avaliação de políticas públicas.

Orçamento participativo: constitui-se em um processo no qual a sociedade tem a oportunidade de opinar, debater e deliberar sobre matérias inerentes a despesas públicas. Surge como método eficaz no resgate e prática da cidadania. É o mecanismo a partir do qual a população elege as obras prioritárias que devem ser incluídas na proposta orçamentária.

Conselhos de políticas públicas: são espaços institucionais de interação do Estado com a sociedade, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.

Para saber mais, leia o Eixo III - *“A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle”*.

Associações, sindicatos e ONGs: são organizações sem fins lucrativos, formadas pela sociedade civil, que têm como missão a resolução de algum problema da sociedade (econômico, social ou cultural) ou ainda como fiscal do poder público. As organizações têm a capacidade de despertar o civismo e a cooperação social nos seus participantes. Constituído uma forte ferramenta de mobilização social, contribuindo para a manutenção da democracia, uma vez que possibilita a manifestação de interesses de quaisquer segmentos.

Mais exemplos de mecanismos de participação e controle social

Lei de iniciativa popular: a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores o direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular, constituindo assim uma forma de participação direta da sociedade. A Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Ficha Limpa, foi originada de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu mais de 2 milhões de assinaturas.

Mídia e jornalismo: a mídia em geral exerce um papel relevante para a transparência das ações públicas e no fomento ao controle social. Cada vez mais, a internet é utilizada para divulgar as reivindicações da população e desenvolver espaços de interação e de mobilização cidadã. O ativismo digital – ou ciberativismo – é uma alternativa mais democrática e acessível do que os meios de comunicação de massa tradicionais e pode ser praticado por qualquer pessoa que tenha acesso à internet. O ativismo digital pode ser exercido, por exemplo, na participação de fóruns e grupos de discussões virtuais, no envio de e-mails a representantes políticos exigindo providências de determinada questão, na participação em abaixo-assinados online, no apoio a causas de interesse coletivos, na criação de blogs para divulgação de diversas causas, como o combate à corrupção, dentre outros. Já o jornalismo, como difusor de informação, permite que os cidadãos construam uma opinião crítica sobre os acontecimentos e se tornem agentes capazes de enfrentar os problemas e demandas sociais, transformando a realidade em que vivem.

Esses mecanismos de participação e controle social são importantes instrumentos da sociedade na fiscalização, controle e avaliação da gestão pública, pois é com a vigilância e o monitoramento das ações do Estado que os cidadãos podem orientar e redirecionar as atividades do poder público, não apenas no campo do combate à corrupção, mas em relação ao atendimento do interesse público de modo geral.

No entanto, devemos nos perguntar: os mecanismos de controle social hoje existentes têm possibilitado a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública? Como aprimorar o funcionamento desses mecanismos e potencializar os seus resultados? Que medidas devem ser tomadas pelos governos e pela sociedade nesse processo? Que outros mecanismos podem ser desenvolvidos?

É certo que o êxito da atuação da sociedade na vigilância do Estado depende de diversos fatores, como o acesso a informações públicas; o conhecimento técnico para realizar a análise de dados e produzir informações; condições de disseminar ideias, críticas e reivindicações e, claro, a capacidade de mobilizar outras pessoas e entidades em torno delas.

A atuação das entidades da sociedade civil e dos cidadãos de forma individual deve incluir também o apontamento aos órgãos e autoridades responsáveis pelo controle e defesa do Estado de eventuais suspeitas de corrupção. Também as empresas privadas, que são, por exemplo, prejudicadas em licitações ou vítimas de atos ilícitos praticados por agentes públicos, devem contribuir para a detecção e apuração de irregularidades.

Assim, é fundamental que as instituições de controle governamental - como controladorias, tribunais de contas, Ministério Público, ouvidorias, corregedorias etc. - sejam, além de incentivadoras do controle social, órgãos abertos para receber denúncias da sociedade e preparados para dar o devido tratamento aos cidadãos e às informações recebidas.

Mas como mobilizar e engajar a sociedade e o setor privado para exercerem o controle social, monitorando e controlando a gestão pública e também denunciando as irregularidades de que tenham conhecimento? Como preparar o cidadão para atuar como um fiscal da gestão pública? Nesse campo, tanto os governos quanto a própria sociedade podem contribuir:

Exemplos de ações governamentais e não governamentais de fomento ao controle social

Ações governamentais: promoção de cursos técnicos para formação de conselheiros, cursos de controle social à distância, eventos de sensibilização e capacitação presencial da população, entre outros.

Ações não governamentais: promoção de palestras para conscientização dos cidadãos no acompanhamento da gestão pública; publicação de material com orientações de como fiscalizar a aplicação de recursos públicos; incentivo popular no acompanhamento dos procedimentos licitatórios realizados pelos órgãos públicos; criação de sites e blogs com o objetivo de promover o debate, estimular o controle social e divulgar as boas e más práticas de gestão.

O desenvolvimento de medidas que estimulem e propiciem a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública é um dos grandes desafios para o fortalecimento do controle social. Como avançar nas ações governamentais e não governamentais de fomento ao controle social, possibilitando a efetiva vigilância e fiscalização do Estado por parte dos cidadãos?

Que diretrizes/propostas devem ser priorizadas na elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social quando falamos em mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública?

Eixo III

A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle

A Constituição Federal de 1988 propôs importantes modificações no arranjo de importantes políticas públicas com a transferência de sua gestão aos municípios. Com isso, foram introduzidas, no texto constitucional, diversas formas participativas de gestão e controle em áreas como saúde, educação, assistência social, políticas urbanas, meio ambiente, entre outras.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses conselhos contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.

A partir das diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões gover-

namentais, especialmente nas políticas sociais, a legislação brasileira passou a prever a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios.

Atualmente, a maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas por meio de conselhos. Além disso, a liberação de recursos a estados e municípios está vinculada à instituição de conselhos, que devem contar com condições necessárias para o seu funcionamento, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, Programa Bolsa Família, Programa Saúde da Família - PSF, Fundo de Educação Básica – Fundeb, dentre outros.

Exemplos de conselhos municipais existentes no Brasil

1. Conselho de Alimentação Escolar - CAE: Lei 11.947 de 2009.

Mais informações: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-conselho-de-alimentacao-escolar>

2. Conselho do Fundo de Educação Básica - Fundeb: Lei nº 11.494 de 2007.

Mais informações: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-consulta-ao-cadastro-dos-conselhos-de-acompanhamento-e-controle-social-do-fundeb>

3. Conselho Municipal de Saúde - CMS: Lei 8.142 de 1990.

Mais informações: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1039

4. Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS: Lei 8.742 de 1993 e Decreto 1.605 de 1995.

Mais informações: <http://www.mds.gov.br/cnas/relacao-de-cmas-e-ceas>

5. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDCA: Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

Mais informações: <http://www.direitoshumanos.gov.br/conselho/conanda>

A lei que institui cada conselho define sua composição, atribuições, duração de mandatos, dentre outras especificações. Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, **funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou função consultiva** e, em geral, sua composição é orientada pelo princípio da **paridade**, de forma a garantir a representação de diferentes segmentos sociais.

Paridade é a regra em que a composição de um grupo respeita a divisão igual na representação. Em alguns casos, essa divisão pode ser em metades iguais (metade governo, metade sociedade civil), em outros casos, a divisão pode ser tripartite (governo, empresários e trabalhadores). A intenção é equilibrar numericamente os representantes.

A organização e o funcionamento de cada conselho gestor de políticas públicas podem ser definidos tanto na lei que o criou como em seu regimento interno. Em geral, os conselhos municipais se organizam em plenárias, comissões, secretarias executivas e audiências públicas.

Diante desse cenário, observa-se que há uma grande preocupação de se instituir, por meio dos conselhos, espaços de participação da sociedade na gestão e controle das políticas públicas. Entretanto, devemos nos perguntar: esse espaço está servindo ao seu propósito? O que falta para os conselhos poderem exercer, de fato, o controle social? Autonomia? Infraestrutura? Capacitação? Mobilização Social? O que falta?

A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle já foi objeto de debate e de recomendações em outras conferências nacionais. Questões como a própria instituição e estruturação dos conselhos, sua composição, autonomia administrativo-financeira e sua articulação com outras instâncias de controle social aparecem, com frequência, nas propostas apresentadas pela sociedade. Mas os temas do acesso aos documentos e informações e da capacitação técnica ganham destaque especial, pois são apontados como limites ao bom desempenho da função de controle dos conselhos.

Tipos de funções desempenhadas pelos Conselhos

Função Fiscalizadora: pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

Função Mobilizadora: refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

Função Deliberativa: refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.

Função Consultiva: relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Assim, como podemos avançar na qualificação dos conselheiros para que tenham efetivamente condições de fiscalizar e avaliar a execução das políticas públicas?

Além disso, outro grande desafio está na ampliação do processo de participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Como fortalecer o vínculo entre conselho e sociedade? Como engajar cidadãos para participarem desse mecanismo de controle social? E como o Estado pode contribuir nesse processo?

Precisamos de uma transformação da sociedade rumo a uma cidadania ativa, que pressupõe um compromisso dos indivíduos com o seu direito e também com o seu dever de participar e de reivindicar o cumprimento e respeito aos seus direitos e aos de sua comunidade.

Nesse contexto, que diretrizes/propostas devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social quando falamos em melhorar a atuação dos conselhos de políticas públicas, em garantir e ampliar a sua atuação como instâncias de controle?

Eixo IV

Diretrizes para a prevenção e combate à corrupção

A prática da **corrupção** não é um problema tipicamente brasileiro. Ao contrário, afeta todos os países do mundo e, sem distinção, entidades públicas e privadas, comprometendo a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico, tanto das nações desenvolvidas quanto daquelas em desenvolvimento.

Mas o que é Corrupção?

Definir corrupção é mais difícil do que pode parecer à primeira vista. Isso se deve ao fato de que o fenômeno não conta com uma descrição consensual. Na ausência de uma definição formal, o que usualmente se faz é adotar um conceito mais amplo do fenômeno como o de que corrupção é o aproveitamento da função pública para fins privados.

A corrupção abrange dois atores: o corrupto e o corruptor, ambos se valendo indevidamente do Estado e da sociedade para obter vantagem ilícita.

O Código Penal Brasileiro criminaliza o ato de corrupção sob duas formas: corrupção ativa (oferecimento ou promessa de vantagem indevida a funcionário público) e corrupção passiva (praticada pelo funcionário público que solicita ou recebe vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem).

Em uma definição mais ampla, também podem ser considerados exemplos de atos de corrupção: fraudes em licitações públicas e contratos com o governo, pagamento de suborno dentro do país ou em transações comerciais internacionais, abuso de função, enriquecimento ilícito, valimento do cargo etc.

Grandes esquemas de corrupção não estão restritos às barreiras nacionais. Por isso, com o intuito de apoiar e possibilitar o controle globalizado desse problema, diversos países se uniram para estabelecer tratados ou **convenções internacionais** contra a corrupção.

É sabido que a corrupção agrava a desigualdade social por desviar os recursos públicos, impedindo-os de chegar a seus devidos destinatários (os cidadãos).

A corrupção limita o crescimento econômico ao criar um clima de insegurança no meio empresarial, afastando novos investimentos ou estabelecendo formas de concorrência desleal no setor privado. Além disso, a corrupção também agrava a segurança pública do país, pois muitas vezes está relacionada a outros crimes como tráfico de influência, enriquecimento ilícito, tráfico de armas e drogas, lavagem de dinheiro, dentre outros.

A corrupção pode ser compreendida sob duas perspectivas: a moral ou ética e a institucional. Sob a primeira perspectiva, a corrupção é entendida como fruto dos desvios éticos das pessoas, de modo que os ambientes seriam mais ou menos propensos à corrupção conforme a formação moral/ética dos indivíduos. Assim, para se enfrentar o problema da corrupção, deve-se investir em educação, em particular na das crianças e jovens, e na reeducação de agentes públicos e privados. Além disso, a punição daqueles envolvidos na prática de atos de corrupção assume especial relevância, pois tem efeito pedagógico na repressão de novos atos.

Convenções internacionais contra a corrupção das quais o Brasil é parte:

Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em 1996 pela Organização dos Estados Americanos – OEA;

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, adotada em 1997, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; e

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada em 2003 pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Para saber mais, acesse: <http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/CompromissosInternacionais/convencoes.asp>

Já sob a perspectiva institucional, a corrupção é compreendida como tendo origem nas oportunidades que os **arcabouços legais** e administrativos oferecem para a prática de ilícitos. Ou seja, seriam as lacunas nas leis, os regulamentos frouxos e a desorganização das rotinas administrativas, com processos pouco transparentes e sem controles, que dariam margem a ocorrência de corrupção. Sob o ponto de vista institucional, o enfrentamento da corrupção deve se concentrar mais na prevenção, por meio da identificação das fragilidades e circunstâncias institucionais e/ou gerenciais que possibilitam a ocorrência dos ilícitos.

Essas duas perspectivas que explicam a origem da corrupção – como fruto de desvios morais/éticos dos indivíduos ou de vulnerabilidades institucionais – são complementares e exigem que o problema seja encarado de forma integrada.

Nesse sentido, é necessário enfrentar a corrupção tanto do ponto de vista repressivo – do combate – quanto em seu aspecto preventivo. A aplicação de punições efetivas e tempestivas aos corruptos e corruptores demonstra que o Estado está agindo e produz efeito exemplar, desestimulando a prática de novos ilícitos. Por isso, a importância de se fortalecer a atuação dos órgãos de controle e instituições especializadas em implementar medidas de prevenção e combate à corrupção, como polícias, corregedorias e Ministério Público e de se assegurar a atuação conjunta e focada desses órgãos.

Mas como aperfeiçoar o sistema de combate à corrupção no Brasil? Como garantir que os atos corruptos sejam efetivamente detectados, investigados e punidos? Como reduzir a impunidade? Como aperfeiçoar a legislação brasileira para tornar mais ágil a tramitação dos

Arcabouços legais: conjunto normativo, incluindo a Constituição, as leis, os decretos, os regulamentos, dentre outros. A intenção é equilibrar numericamente os representantes.

processos judiciais e mais efetiva e tempestiva a punição dos atos corruptos?

Além do combate à corrupção, é preciso que sejam dedicados esforços também para se prevenir a ocorrência do problema, já que se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição e, geralmente, também não se mostra eficiente para garantir o ressarcimento dos cofres públicos.

O campo das medidas preventivas mostra-se, no entanto, muito vasto e abrange iniciativas e providências de naturezas as mais diversas, como medidas de caráter legislativo e administrativo, por exemplo, ações de educação e estímulo ao controle social, de mapeamento e avaliação de áreas de maior risco e vulnerabilidade e medidas de fortalecimento da gestão e das boas práticas administrativas.

Além dessas, várias outras medidas podem ser colocadas em prática visando ao enfrentamento preventivo da corrupção (quadro a seguir).

Todavia, outras situações contribuem para gerar ou agravar o problema da corrupção, como a ausência de regulamentação das atividades de lobby; irregularidades no financiamento de campanhas eleitorais e fragilidades nos processos de contratações públicas que propiciam o cartel ou o conluio entre as empresas licitantes.

Mais exemplos de medidas de prevenção da corrupção

Implementação e aprimoramento de controles internos de apoio à gestão: com um órgão de controle interno bem estabelecido, é possível identificar as causas das práticas abusivas e ilegais, além de combater fraudes, desvios, desperdícios e irregularidades.

Estabelecimento de um sistema meritocrático de recrutamento e promoção de funcionários públicos: ao basear-se no mérito e na capacidade do indivíduo, é possível garantir maior profissionalismo no serviço público e evitar a manipulação política da Administração Pública.

Prevenção a conflitos de interesses: definição de regras claras que evitem que interesses privados sejam privilegiados em detrimento do interesse público.

Promoção de transparência pública: quando as informações governamentais são públicas o espaço para que a corrupção aconteça é reduzido, pois se diminui a possibilidade de realização de negócios obscuros. Além disso, quando os indivíduos possuem mais informações acerca da atuação do governo, eles assumem com maior responsabilidade seu papel de cidadãos e passam a fiscalizar as ações dos administradores públicos. Para saber mais, leia o Eixo I – “Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos”.

Criação de Comissões de Ética: a atuação de Comissões de Ética contribui para a promoção de um ambiente de integridade no serviço público, oferecendo um canal para esclarecimento de dúvidas e orientação de servidores em relação a condutas corretas.

Fortalecimento das ouvidorias públicas: o fortalecimento das ouvidorias contribui para assegurar uma maior participação da sociedade na gestão pública, trazendo denúncias e reclamações sobre o funcionamento do serviço público.

Proteção a denunciadores de corrupção: instituição de normas e medidas de proteção aos denunciadores de casos de corrupção.

A atividade de *lobby*, por exemplo, não é em si ilícita. O esforço de indivíduos ou grupos organizados na defesa de interesses e na tentativa de influenciar a tomada de decisões pelos agentes públicos ou políticos é inerente ao processo democrático. No entanto, é necessário que a atividade seja regulamentada para que se possa conferir máxima transparência e estabelecer regras e limites de atuação.

Também o financiamento eleitoral é próprio das democracias, já que candidatos em eleições precisam de recursos para conduzir suas campanhas. Dependendo do modelo adotado pelos países, tais recursos vêm do Estado, de doadores privados (empresas e pessoas físicas) ou de ambos, como é o caso do Brasil, em que o financiamento é misto.

Assim, o que deve ser feito para evitar a possível ocorrência de corrupção na interação público/privado? Como tornar o financiamento eleitoral mais transparente? Que estratégias podem ser adotadas para facilitar o monitoramento das doações eleitorais?

Com relação às contratações públicas, é preciso avançar especialmente no combate a fraudes como o direcionamento de licitações e o conluio entre empresas para excluir outras da disputa por meio da combinação de preços entre si. Nesses casos, o interesse público é prejudicado pelo pagamento de preços superiores aos que seriam atingidos caso a competição fosse justa.

Para tanto, o uso de ferramentas de tecnologia da informação na detecção preventiva de irregularidades e no acompanhamento de preços do mercado são medidas que podem contribuir para a prevenção de fraudes. Mas além dessas ações, que outras estratégias podem ser adotadas para evitar fraudes em licitações e contratos públicos? E qual deve ser o papel da sociedade na prevenção da corrupção nas licitações e contratos públicos?

Nesse sentido, diante de todos os desafios a serem enfrentados, que diretrizes/propostas para a prevenção e combate à corrupção devem ser priorizadas para a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social?

Apêndice I

Mapeamento e diagnóstico sobre como os temas da transparência pública, controle social, atuação de conselhos como instâncias de controle e prevenção e combate à corrupção foram abordados em conferências anteriores.

Apresentação

Com o intuito de mapear como foram tratados os assuntos em pauta na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - Consocial, foi realizada pesquisa que buscou captar o que as conferências nacionais disseram a respeito dos temas correlatos à Consocial.

Assim, o objeto do mapeamento foram as deliberações aprovadas nas 74 etapas nacionais de conferências realizadas entre 2003 e 2010. Para tal, foram consideradas as propostas constantes nos relatórios ou documentos finais de todas as conferências ocorridas no referido período.

A pesquisa foi estruturada a partir da questão: quais foram as deliberações de conferências nacionais relativas ao controle social e à transparência? Para cada conferência buscou-se texto-base e relatório final com as deliberações da etapa nacional. Foram encontrados, a partir de buscas na internet, as deliberações de 68 conferências e os textos-base de 49 conferências.

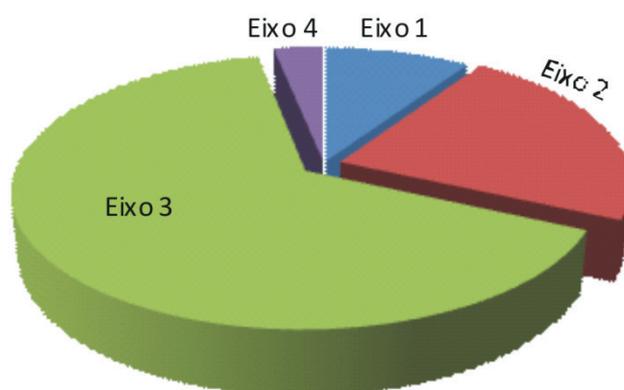
Detalhe sobre os documentos coletados na internet, bem como todo o material utilizado como fonte para este mapeamento, encontra-se no site da Consocial: <http://www.cgu.gov.br/consocial/>.

Mapeamento e diagnóstico sobre como os temas da transparência pública, controle social, atuação de conselhos como instâncias de controle e prevenção e combate à corrupção foram abordados em conferências anteriores.

Conhecer como conferências anteriores trataram temas relativos à transparência e ao controle social pode contribuir com a preparação do presente processo participativo. Entre 2003 e 2010 ocorreram no Brasil 74 conferências nacionais que certamente estimularam novos parâmetros para a relação entre Estado e sociedade. E além da experiência de controle social oportunizada pelas conferências em si, diversas foram as proposições. No mapeamento realizado, constatou-se que 40% das conferências definiram eixos temáticos que mencionavam explicitamente o controle social e a transparência. E 95% dos processos participativos realizados aprovaram deliberações sobre temas que agora são tratados pela Consocial. Foram mais de duas mil propostas, representando 12% do con-

junto de deliberações das conferências nacionais. O gráfico abaixo apresenta a proporção por eixo temático.

Nas propostas o direito à informação pública é visto como condição para o exercício do controle social. Nesse sentido, além do acesso a dados que possibilitem a fiscalização da gestão pública, há demanda pela produção de informações com pesquisas e diagnósticos a respeito das políticas públicas. Para a organização e potencialização dos esforços, fala-se na integração de sistemas de dados e informações. É também presente a percepção de que há necessidade de ampliar estudos sobre os impactos das ações, tornando constantes as avaliações de resultado. A internet aparece como principal meio de comunicação para dar



- Eixo 1 - Promoção da transparência e acesso a informação e dados públicos: 10%
- Eixo 2 - Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública: 22%
- Eixo 3 - A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle: 65%
- Eixo 4 - Diretrizes para a prevenção e combate à corrupção: 3%

transparência às ações e à prestação de contas. No entanto, há uma clara exigência pela proatividade dos órgãos públicos no sentido de difundir informações por meios capazes de atingir distintos públicos.

Percebe-se que o exercício do controle social pode-se dar de múltiplas formas, sendo central o caráter fiscalizador. Assim, o acompanhamento das políticas não é apontado apenas no planejamento, mas em especial na execução das ações governamentais. De toda forma, o momento do planejamento é tido como prioritário, em particular com a interferência na previsão orçamentária. A efetivação do controle social passaria então pela ampliação das experiências, mas em especial pelo fortalecimento das instâncias existentes, tanto com a regulamentação das iniciativas como pela criação de mecanismos que garantam o cumprimento por órgãos públicos das decisões tomadas nos espaços de controle social. A integração entre as instâncias de controle social, bem como destas com órgãos de controle interno e externo, é requerida e também aparecem ideias para o desenho de sistemas de fiscalização em consonância com os sistemas de políticas públicas. Também existe a demanda pela capacitação como meio de qua-

lificação e até de engajamento para o controle social.

Os conselhos de políticas públicas são apontados como instâncias privilegiadas para o controle social na execução orçamentária, na elaboração e na aprovação de projetos. Por isso, a expansão destes órgãos colegiados é requerida, inclusive com proposições para a implantação obrigatória nos três níveis da federação, condicionando o repasse de recursos da União à existência de conselhos. O funcionamento destes mecanismos de controle pode ser qualificado com a autonomia administrativo-financeira, com o respeito a suas resoluções, com a existência de assessoria técnica, com a disponibilização de informações por parte do executivo, bem como com a capacitação continuada de integrantes. O fortalecimento dos conselhos também se dará pela integração com outras instâncias de controle, consolidando sistemas de políticas públicas. A participação de grupos excluídos dos processos políticos na composição dos colegiados e a forma de escolha da mesa diretora também aparecem na pauta para a garantia do exercício do direito ao controle social por meio desses órgãos.

Para a prevenção e o combate à corrupção basicamente as propostas se referem à atua-

ção das ouvidorias como órgãos de controle. Estas são apontadas como essenciais ao lado da atuação do ministério público na fiscalização da gestão pública. Assim, a ampliação dessas instâncias de interlocução com a sociedade em estados e municípios é apontada como fundamental para o encaminhamento e a apuração de denúncias. A integração das ouvidorias com os conselhos de políticas públicas é sugerida, além da divulgação do papel e da forma de atuação desses órgãos. As auditorias também aparecem como importantes mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Do conjunto de deliberações aprovadas nas conferências nacionais emerge a certeza que o controle social e a transparência pública no Brasil não são apenas princípios democráticos, são vistos como direitos a serem exercidos. Salta aos olhos a demanda pela qualificação dos mecanismos já existentes indicando que mais que a garantia institucional, o que se pretende é o aprofundamento cotidiano da participação social no acompanhamento da gestão pública.

www.consociat.cgu.gov.br



@Consocial Cgu



@ConsocialCgu

Controladoria-Geral
da União

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA