

## **O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DA DEMOCRACIA**

### ***SOCIAL CONTROL AS A DEMOCRACY DEFENSE INSTRUMENT***

#### **LUCAS GONÇALVES DA SILVA**

Pós-doutorando em Direito pela Università Degli Studi G. dAnnunzio-UDA (Itália) e pela Universidade Federal da Bahia-UFBA. Doutor e Mestre em Direito do Estado, na sub-área de Direito Constitucional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP. Professor Associado da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito na Universidade Federal de Sergipe-UFS. Membro da Avaliação Trienal de 2013, da Área do Direito da CAPES (2010/2012). Vice-Coordenador Geral das Câmaras de Assessoramento da FAPITEC/SE. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes.

#### **PATRÍCIA VERÔNICA NUNES CARVALHO SOBRAL DE SOUZA**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Sergipe-UFS. Doutoranda em Direito Público pela UFBA. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Especialista em Direito do Estado e Especialista em Direito Municipal pela UNIDERP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes - UNIT. Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Professora de Graduação e Pós-graduação da Universidade Tiradentes. Coordenadora da Escola de Contas de Estado de Sergipe. Advogada, contadora, jornalista. Membro da Academia Sergipana de Letras, da Academia Sergipana de Ciências Contábeis, da Academia Itabaianense de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe. Membro do Conselho de Previdência do Estado de Sergipe.

**RESUMO**

A atuação da cidadania, fortalecida por meio do Princípio da Participação Popular, é definida como um direito e dever de todos os cidadãos. Busca-se, portanto, como corolário da concepção de Estado Democrático de Direito, analisar e aprofundar os institutos que fundam o controle social, tendo como fundamento precípua evidenciar a forma como o Poder Público pode incentivar esta prática e o envolvimento da sociedade. Percebe-se que existe um transcurso ainda em elaboração e aprimoramento e, também, muito complexo, subordinado ao nexa presente no poder que se estabelece interiormente na sociedade e a sua correlação com os meios de participação dos agentes sociais através da sua representatividade com distintos objetivos. Dessa forma, as conjunturas institucionais advindas desse processo, requerem especial atenção, visto que, entendem-se como um meio de respostas à democratização das políticas públicas na ampliação do controle social ante as tomadas de decisões governamentais. O presente estudo, por conseguinte, objetiva a pesquisa acerca da participação social, ressaltando a importância do instituto da transparência da gestão pública brasileira, em prol da efetividade da aplicação dos instrumentos de implementação do controle social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania; Democracia; Controle Social; Gestão pública; Participação popular.

**ABSTRACT**

The exercise of citizenship, strengthened through the Principle of Popular Participation, is defined as the right and duty of all citizens. As a corollary of the conception of the Democratic State of Law, it is sought to analyze the institutes that found social control, with the main aspect being to show how the Public Power can encourage this practice and the involvement of society. It is perceived that there is a process still under construction as to the power that is established both within society and the State, being also related to the conditions of participation and the diversity of actors that represent different interests regarding access to information and Control of public management. Thus, it is required, from the government agencies, special

attention, in response to this process, regarding the incentive and expansion of social control, since it is necessary to implement actions aimed at the democratization of public policies. The present study, therefore, aims at research on social participation, highlighting the importance of the institute of transparency in Brazilian public management, for the effectiveness of the democratic-citizen instrument of social control.

**KEYWORDS:** Citizenship; Social Control; Democracy; Public administration; Popular participation.

## INTRODUÇÃO

O período de redemocratização do Brasil, entre os anos de 1970 e 1980, traz à cena pública novos agentes sociais, dispostos a pleitear seus direitos. Dessa forma, é que se considera que as reivindicações ocorridas neste período foram essenciais para a criação da Constituição de 1988, uma vez que, trouxeram à tona uma nova concepção de cidadania. Nessa senda, a Constituição Federal de 1988 – conceituada como “cidadã” não apenas inova na definição de cidadania, como também institui novos instrumentos de exercício da mesma, isto é, propõe a implantação de um Estado de direito fundamentado na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

Dentre estes instrumentos destacam-se aqueles que buscam garantir a participação deliberativa e o controle social, em especial, no âmbito da Administração Pública, como formas de exercício legal da cidadania. De certo, a partir dos anos 70 surgiram os movimentos sociais pela democratização brasileira por meio das políticas públicas, com o fim último de alcançar o controle social.

Neste viés, o controle social é definido como meio de compartilhar, entre Estado e sociedade, o poder decisório acerca das políticas públicas como instrumento de expressão e, divulgação da democracia e da cidadania. O controle social, portanto, é considerado um forte instrumento que a sociedade dispõe para intervir nas políticas públicas. Tal intervenção ocorre no instante da atuação da

sociedade junto ao Estado na elaboração de planos e prioridades de ação para o Município, para o Estado, Distrito Federal ou para a União.

Assim, o controle social pode ocorrer desde a criação, a execução e fiscalização das políticas públicas. Logo, o ato fiscalizatório deve permanecer em todas as etapas da aplicação dos recursos orçamentários designados à efetivação das políticas públicas. Cabe oportuno acrescentar que a participação popular está garantida na Carta Magna de 1988 e regida em leis específicas, a saber: a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades e etc.

As leis citadas garantem a possibilidade de análise e participação popular em decisões tomadas pelo Estado, em especial através dos conselhos de políticas públicas nas esferas Federal, Estadual e Municipal do Poder Executivo. Ademais, a população pode fiscalizar as políticas públicas realizadas por tais esferas, mesmo fora dos caminhos institucionais de participação.

Este estudo aborda, com base no amparo constitucional, este mecanismo orientador do sistema jurídico-administrativo brasileiro, os meios pelos quais se instrumentaliza o exercício da sociedade na fiscalização, de forma responsável e consciente, das ações de governo.

Inicialmente, tratou-se da definição e formas eficazes de ação, em prol do adequado funcionamento do controle social, quando a população intervém nas atividades de fiscalização e cobrança da Administração Pública.

Adiante, explanou-se sob o aspecto do controle social, do princípio da participação popular como direito e dever de qualquer cidadão, bem como a relevância do instituto da transparência do exercício implantado pela Administração Pública, colaborando com o Estado na efetividade e melhoria da sociedade, fiscalizando os atos oriundos dos governantes.

Nesse sentido, controlar os recursos financeiros da gestão pública é papel essencial da população à constatação de irregularidades e fraudes. Porém, uma gestão clara e transparente possibilita ao cidadão maior integração e participação no controle da atuação da administração pública e, para sua concretização, é imprescindível que a população esteja ciente e consciente das informações disponibilizadas e divulgadas pela Administração Pública.

A definição da participação social é estipulada como ferramenta organizada de atuação da sociedade nos processos de deliberação na administração pública, com um viés transformador.

Em um segundo momento, trata-se sobre a democracia relacionada à prática do controle social, com considerações sobre eventuais contribuições para a edificação de uma cultura democrática brasileira.

Com base no método dedutivo, foram abalroados os mecanismos de controle social da Administração Pública, em especial, os Conselhos Públicos, além de se discutir os observatórios sociais, as consultas e as audiências públicas.

## **2 O CONTROLE SOCIAL SOB O ASPECTO DA DEMOCRACIA**

Necessário lembrar que a expressão “democracia” é oriunda da Grécia antiga (“demo” significa povo e “kracia”, governo). Definida como um sistema de governo criado em Atenas e restaurado na modernidade, após a Revolução Francesa e a Revolução Americana, ocorridas no final do século XVIII.

A estrutura da democracia ateniense e da república romana, se deu no início da história dos direitos humanos, nos séculos VI e V a.C, tendo por escopo primordial a garantia da liberdade dos cidadãos, após a dura experiência do poder arbitrário, que os povos haviam sofrido (COMPARATO, 2003).

A vontade do povo é fonte de proveniência de poder e legitimidade. Na democracia essa fonte possui origem comum, que é a concessão do cidadão. De certo, na antiguidade, a participação popular no poder deu-se diretamente, como exemplos mais relevantes que contemplam a ideia da soberania popular, alicerces do sistema representativo, pode-se mencionar a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789).

Diante da implantação do governo representativo, inicialmente ocorreu a exclusão da maioria da população, visto ser, em princípio, um sistema de voto censitário, onde os representantes eram indicados por uma minoria da população. Neste âmbito, os pobres, as mulheres e os escravos eram excluídos de qualquer

participação, ficando esta a cargo dos homens com maior poder aquisitivo, que por isso detinham capacidade política.

Apenas ao longo do tempo o voto fortalece-se. O voto ganhou ampliação rápida durante o correr do século XIX o que ensejou, no século XX, o voto secreto, direto, universal e constante. Portanto, por meio do sufrágio universal, o exercício da cidadania se encontrava fortemente restrito à limitada ideia de participação no poder do Estado.

Na era contemporânea, por sua vez, a democracia exsurge com natureza representativa, sustentando e fortalecendo o princípio da soberania popular, que estipula que todo poder surge do povo e age em seu nome. Ao falar de democracia deve-se mencionar também o exercício da cidadania, que, em seu aspecto ativo, encontra-se bem concretizada na Constituição Federal de 1988 que a consolida como o reconhecimento da correlação latente entre a representação política de caráter tradicional e a participação direta da população nas deliberações estatais.

Eis que surge a ampliação da participação do povo nas deliberações estatais. Trata-se do surgimento de novas exigências pela população. Com efeito, existem democracias antagônicas, tanto nos aspectos rígidos, vulneráveis e, também, na busca de um modelo ideal. Contudo, a busca pelo modelo ideal de democracia não deve ser pautada nos parâmetros de um Estado autoritário ou autocrático, ou seja, mesmo diante das diversas características atreladas à democracia, esta deve ser revestida de natureza participativa da população, de forma universal, assegurando ao cidadão o voto secreto, com valor igual para todos, nos moldes do art. 14, *caput*, da Carta Magna.

Este envolvimento conceitual da democracia vem claramente expresso no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, a saber: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Na era contemporânea, por sua vez, a democracia exsurge com natureza representativa, sustentando e fortalecendo o princípio da soberania popular, que estipula que todo poder surge do povo e age em seu nome. Ao falar de democracia deve-se mencionar também o exercício da cidadania. Que, em seu aspecto ativo, encontra-se pautada na Constituição Federal de 1988, ao consolidá-la como o

reconhecimento da correlação latente entre a representação política de caráter tradicional e a participação direta da população nas deliberações estatais.

Em reforço, Kelsen (1998, p. 10) a define como:

A democracia é uma forma regime justa, pois assegura liberdade individual. Isso significa que a democracia é um regime justo somente sob a premissa de que de a preservação da liberdade individual ser o fim maior. Se, em vez da liberdade individual a segurança econômica for presumida como fim maior e ser for possível comprovar que ela não pode ser garantida sob um regime democrático, então uma outra forma de regime, não mais a democracia, deverá ser aceita como justa.

Para Bobbio (1987, p. 12; 18) a definição de democracia é um conjunto de regras e procedimentos adequados para a elaboração de deliberações, tomadas coletivamente, em que está presente e efetiva a participação mais ampla e possível dos interessados. A democracia é compreendida como contraposta a todos os meios de governo autocrático, definida por um sistema de regras - primárias ou fundamentais - que estipulam o sujeito apto para deliberar e os instrumentos adequados para a real efetividade das decisões.

A democracia é defendida como um sistema em que a população governa a si própria, como já mencionado, seja de forma direta ou através de representantes por ele escolhidos, para administrar e por em prática leis em consonância com a opinião geral. Tem-se por alicerce a ideia de que cada povo é soberano e comanda suas escolhas em conformidade com as leis e seu livre arbítrio.

Assim, pode-se afirmar que a democracia é a expressão e atuação dos cidadãos diante do governo, ou seja, é uma forma de governo em que o poder e a atribuição civil são efetivamente executados pela população, de forma direta ou através de representantes eleitos por aqueles. A democracia, portanto, é um conjunto de princípios e regras que garante o direito à liberdade.

No âmbito jurídico a democracia é compreendida puramente no sentido de que é o processo onde os cidadãos elegem periodicamente seus governantes. Todavia, a definição completa de democracia é bem mais ampla e complexa. Definir democracia adequadamente é difícil, tendo em vista o valor histórico que carrega, e ao ser analisada deve pautar-se ao local e à época documentada.

Para a maioria doutrinária o regime democrático deve ser caracterizado essencialmente com base no poder popular, detendo princípios fundamentais: o da Soberania Popular e o da Liberdade e da Igualdade, erigida pela representação política.

Neste viés, urge o controle social oriundo dos setores organizados da sociedade aplicados na gestão das políticas públicas, para controlá-las e, para que conseqüentemente, estas atendam, gradativamente, às exigências sociais e às necessidades de toda a população.

Já a participação popular, direito consolidado pela Carta Magna, delega à população a intervenção e elaboração de projetos e políticas públicas e também a participação fiscalizatória na forma de aplicação dos recursos públicos. (SANTANA, 2009).

De certo, o controle social e a participação popular estão intimamente relacionados, é dizer: por meio da participação popular na administração pública, a população pode opinar no ato decisório administrativo, como meio dirigente para a adoção de medidas que acatem o interesse público, bem como pode atuar no controle das ações estatais.

Como exemplos órgãos, e instituições fiscalizadoras que estimular e precisa do controle social, através da participação popular ou de seus representantes, encontram-se: os Tribunais de Contas; os Ministérios Públicos; as Controladorias Gerais, Conselhos estatais, Sociedades civis organizadas, dentre outros.

Destarte, o exercício efetivo do controle social resulta na adequada atuação da gestão pública e, conseqüentemente, propicia maior transparência, presteza e concretude da Administração Pública, garantindo a adequação de políticas públicas na gestão (SALLES, 2010, s/n.).

Sendo assim, é cabível afirmar que os direitos da população ao fiscalizar os atos da Administração Pública, além de assegurados pela Carta Cidadã, são reais meios de instrumentalizar e consolidar o controle social. Logo, este controle é uma forma de poder fiscalizatório, constitucionalmente delegado, para concretizar o interesse público.

### **3 A DESCENTRALIZAÇÃO E O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Com o regime de redemocratização no Brasil emerge a urgência de novos agentes na seara pública e na batalha pela instituição e alargamento de direitos sociais. Nesse período implantou-se um campo de luta ao redor da criação de um novo modelo institucional para a Administração Pública, que surge através de questionamentos e críticas em relação às práticas históricas, até o momento, adotadas e pautadas pelo centralismo e verticalismo político-administrativo.

Neste sentido, avolumam-se as reivindicações em prol de uma ampliação da participação social nos processos decisórios, bem como maior ampliação dos espaços públicos. O tema descentralização político-administrativo surge como um desses instrumentos que poderá promover uma maior aproximação da população e controle desta sobre os atos da Administração Pública.

Contudo, ao termo descentralização vinculam-se diversas interpretações, dentre elas, se destaca o entendimento de Stein (1996) que define descentralização como um processo de distribuição e redistribuição dos locais de atuação de poder, ou dos escopos de decisão, ou seja, das atribuições inerentes a cada esfera de governo, bem como das formas para exercer o poder, os recursos humanos financeiros, físicos etc.

Ocorre que a descentralização vincula-se em maior parte à democracia, sendo compreendida em alguns casos como um elemento essencial para a harmonia na distribuição de bens e serviços. Então, para que ocorra a consolidação da descentralização em processos de participação popular, torna-se essencial a existência de pré-condições, dentre elas: a manutenção do acesso geral da população às informações relevantes para a gestão, a garantia de abertura de espaço para participação de pequenos segmentos nos conselhos de direção e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes.

Cabe oportuno acrescentar, neste quadro participativo, o cidadão deve ser definido com base no princípio essencial da dignidade da pessoa humana, dignidade esta que deve ser um dos pilares de sustentação da República, aduzida e fortalecida como princípio fundamental. Pois, o que se busca de fato é verificar se a descentralização afirma o fortalecimento da esfera local, alargando a autonomia

política e administrativa dos Estados e dos Municípios, permitindo, assim, a integração e participação da população na atividade administrativa.

Ademais, ao suscitar a esfera da descentralização, de participação e de controle, percebe-se um sistema diversificado de aspectos, o que demonstra que esse debate deve ocorrer tanto num campo político como teórico-conceitual.

Atualmente se vive em um momento sem precedentes, em que se tenta moldar o Estado em um instrumento eficaz para o exercício efetivo da cidadania. Neste viés, procura-se o equilíbrio entre os modelos burocrático e gerencial, buscando, assim, conscientizar o próprio Estado de que o seu objetivo é atender ao cidadão, disponibilizando a ele amplo controle sobre os resultados das ações da máquina estatal, ou seja, o bem-estar do cidadão é o objetivo de qualquer atuação do Estado.

Dessa forma, com efeito, o princípio da participação popular se materializa no momento em que o cidadão, a despeito de um interesse exclusivamente individual, objetiva o bem comum, na busca por melhorias coletivas. Trata-se, da participação do povo no governo, seja por meio de elaboração conjunta de políticas públicas, debates, compartilhamento de responsabilidades e, também, através de muitos métodos disponíveis no ordenamento jurídico. A efetiva participação popular é base de um Estado Democrático de Direito.

A participação do indivíduo na vida política é um modelo eficiente do desenvolvimento popular. Os países mais desenvolvidos possuem um controle social latente, uma vez que os cidadãos preocupam-se com a aplicação das verbas públicas. A participação popular, então, é instrumento indispensável para o fortalecimento da democracia. Portanto, é necessário que se integre a sociedade ao contexto sócio-político, com resultados diretos na incorporação de práticas que alavancam o controle social.

Os princípios fundamentais, elencados no Título I da Constituição Federal, objetivam a estruturação do Estado em bases democráticas e fortalecem o valor da expressão “controle social”, definida como o poder da sociedade. De certo, para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, deve o próprio Estado aproximar a sociedade do controle da Administração Pública.

Nessa senda, com a reabertura democrática do Brasil, os instrumentos de controle social desenvolveram-se gradativamente, pautados nos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Nesta conjuntura, acentua-se a relevância das Cortes de Contas, com o primórdio de viabilizar a atuação do controle pela sociedade.

Com efeito, no âmbito da Administração Pública, controlar consiste em analisar se a efetivação de uma dada gestão, num determinado exercício administrativo/financeiro, não se desviou dos objetivos que orientam a finalidade pública a ser perseguida pela atividade governamental, sem olvidar da legislação e dos princípios básicos do setor público.

Nesse panorama, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com o amparo dos Tribunais de Contas. Na esfera do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) atua como órgão competente e responsável para colaborar com o Congresso Nacional no efetivo exercício do controle externo.

Já no que se refere ao controle interno, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para elaborar as tarefas de controle interno, correição, ouvidoria e, também, os programas direcionados para a execução da transparência e prevenção de irregularidades na administração pública.

Da mesma maneira, existem outros órgãos públicos que atuam na prevenção, fiscalização, controle, análise e combate a fraudes e corrupção dentro do governo. Entre os mais importantes: o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, os Ministérios Públicos, tanto nas esferas Federal quanto Estadual, as Controladorias dos Estados, as Polícias Federal e Estadual, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Contudo, diante da complexidade das estruturas político-sociais do país, em especial, da conjuntura de tanta corrupção, a atuação da Administração Pública não deve limitar-se ao controle institucional. Requer, assim, a participação da coletividade e da população no controle e na fiscalização dos recursos públicos, verificando continuamente as ações governamentais e exigindo a aplicação adequada dos recursos arrecadados.

Para esclarecer sobre adequados meios de participação social, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União<sup>1</sup> elaborou uma cartilha com orientações à população quanto a participação na gestão pública e atuação do controle social através de uma atuação eficaz.

Nesta seara, a participação efetiva da população é imprescindível para a melhoria do desempenho dos órgãos estatais de controle, tornando importante que os brasileiros não concretizem sua cidadania somente pelo exercício do voto, mas também, que interfiram na construção conjunta de uma sociedade mais igualitária e democrática.

Destarte, deve ocorrer uma transformação na consciência de toda a coletividade em prol da superação de uma visão egoística da política e, conseqüentemente, engendrar um crescimento qualitativo no engajamento da sociedade nas práticas de controle social e participação popular.

### 3.1 A UTILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com efeito, a transparência favorece a participação popular, a informação divulgada aproxima a população da administração exercida por seus representantes ante a gestão pública. Por conseguinte, os órgãos públicos devem promover a transparência de sua gestão, disponibilizando à sociedade o direito de acesso e de acompanhamento da administração pública, como meio de fortalecer a cidadania.

A transparência estimula um ambiente de pesquisa e reflexão, porém, para que isto ocorra é relevante que os administradores públicos divulguem suas tomadas de decisões através de diversos meios de comunicação de fácil acesso à população.

Bobbio (1987 p.29) menciona que o princípio da publicidade das ações de quem possui um poder "político" que se contrapõe à *teoria arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto. "Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz, e portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível."

---

<sup>1</sup> Vide Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

Por outro lado, no momento em que o gestor obsta o acesso do cidadão ao adequado acesso às informações, ocorre uma ascensão de manifestação de poder eminentemente autoritário. A divulgação das ações incentiva a análise crítica da gestão pública, por ser intrínseca à própria natureza da democracia.

Destarte, as medidas realizadas às escuras e colocadas em prática de forma imediata debilita o controle social e afasta a população dos governantes. À vista disso, inexistente qualquer possibilidade de reação da população diante das medidas adotadas.

Ainda neste diapasão, os dominantes subestimam a capacidade dos dominados de exercerem a sua cidadania de forma consciente. O órgão, ao viabilizar informações acerca de seus dados, alarga espaço para possíveis reivindicações sociais que buscam um maior detalhamento das informações disponibilizadas. Por tal motivo, é essencial, para fomentar o controle social, ampliação das informações públicas no sentido de divulgar, de modo adequado e fácil à população, quanto às ações e custos da máquina governamental.

Na concepção de Pires (2011, p. 61):

A participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público.

Por tal motivo, dispor a informação, de forma transparente e inteligível, torna efetiva a participação social, atrelando a esta à transparência como elementos inseparáveis e interdependentes. Desse modo, a transparência vinculada a definição do *accountability*<sup>2</sup> ocasiona o fortalecimento do instrumento de participação no controle social.

---

<sup>2</sup> Refere-se a um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Também traduzida como prestação de contas, significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes.

O crescimento da transparência resulta no enlace de distintas classes sociais em prol da fiscalização e do controle da administração, uma vez que a divulgação para grupos restritos obsta a sua finalidade de promover a democracia, resultando, assim, na transgressão dos princípios consolidados na Carta Magna, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, com isso, cria-se uma conjuntura social apta a condutas ilegais e corruptas.

#### **4 CONTROLE SOCIAL COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA**

A participação da sociedade em debates, em diálogos e por meio do controle social, é fundamental para garantir a efetividade dos objetivos das políticas públicas, que atendam às necessidades primordiais da sociedade, em prol da melhoria e segurança dos serviços disponibilizados à população.

Com efeito, a integração da sociedade no controle social fortalece a implementação das políticas públicas, tornando-as mais efetivas quanto ao concreto cumprimento das necessidades sociais e do interesse público. Outrossim, o controle social colabora para a democratização da administração pública, através da junção dos agentes sociais, quais sejam, os cidadãos no controle social através da ótica particular de suas necessidades e objetivos individuais.

De fato, a atividade do controle social fornece uma compreensão do cenário atual, tanto para gestores quanto para os sujeitos insertos na sociedade, visto que diante deste envolvimento todos eles, através de suas necessidades individuais, analisam e identificam a relevância do diálogo.

Para fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, resta indispensável superar conflitos que restringem a atuação da participação popular. Entre os principais objetivos, encontra-se a necessidade de superar uma cultura política com caráter soberano e autoritário, existente nas relações históricas de poder no Brasil. Muitos governos corroboram, em princípio, com a participação, no entanto, na prática, atuam sem levá-la em conta.

Ademais, é necessário reduzir, sobremaneira, as desigualdades de classe, sexo, raça, território, educação, que impedem o direito à participação popular e, conseqüentemente, tornam relevantes as desigualdades no acesso aos espaços e às informações de maneira clara e adequada, dispondo aos 'ditos desiguais' a facilidade de acesso aos seus instrumentos da administração pública.

Finalmente, no que concerne aos locais de controle social, estes devem ser fomentados e melhorados através de um trabalho entre governo e a população, bem como se deve, também, robustecer a transparência das informações e dados acerca das políticas públicas, como alicerce primordial da participação social.

Os principais instrumentos de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, observatórios sociais, orçamento participativo, audiência pública e consulta.

#### 4.1 CONSELHOS PÚBLICOS

É sabido que no Brasil, atualmente, os Conselhos foram criados por diversos sujeitos integrantes da sociedade, acadêmicos e políticos, como uma das principais mudanças institucionais ocorridas durante o período de redemocratização do país. Nesse viés, a vontade estava vinculada à diretriz da medida que, de acordo com os investigadores, tornava “[...] os Conselhos arranjos institucionais profundamente promissores no sentido da reforma democrática do Estado” (TATAGIBA, 2002, p.361).

No panorama conceitual, os Conselhos são locais públicos, composto de membros representantes da sociedade, de caráter deliberativo e consultivo, com o escopo de criar e controlar a atuação das políticas públicas de cada setor social. Existem nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Alguns exemplos de Conselhos Públicos são: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Controle Social do Bolsa Família, Conselho do Fundeb, Conselho de Assistência Social.

Ao tratar das espécies de conselhos, inicialmente, cabe oportuno destrinchar acerca dos conselhos consultivos. Tais conselhos juntam sujeitos com capacidade e conhecimentos específicos em determinada área da política e são compreendidos

como órgãos com a função de assessor e subsidiar à tomada de deliberações pelos governantes. Por outro lado, os conselhos deliberativos detêm a capacidade de tomar deliberações vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, bem como para efetivar o controle público sobre a atuação do Estado tomador dessas decisões.

Em relação a execução institucional, ressalta-se a avaliação que existe na assimetria informacional e ausência aos conselhos em apropriar-se e usar métodos incentivadores da efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. Em decorrência do Executivo desconsiderar o conselho co-gestor da política, de fato, enfraquece o poder constitucionalmente sancionador dos conselhos. Quase a totalidade dos conselhos locais pesquisados tem representantes desconhecedores das condições dos fundos, dos recursos que dispõem, como também desconhecem a que se destinam.

Ocorre uma centralização das informações pelo Poder Executivo, isto é, apesar de haver relativa autonomia na escolha dos representantes nos conselhos, a ausência de conhecimentos adequados sobre os métodos, fundos e recursos impede o pleno desenvolvimento das funções dos conselhos públicos. Dessa forma, nisto encontra-se a importância da capacitação dos conselheiros.

Através da verificação das atividades dos Conselhos Estadual de Assistência Social (CEAs) e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), constatou-se que a escolha dos representantes não-governamentais dos conselhos ocorre, na maioria das vezes, autonomamente, ou seja, sem intervenção direta do poder público municipal. Apesar de os representantes serem eleitos ou indicados, isto não é suficiente para garantir a natureza democrática das atividades.

Os Conselhos, dessa forma, foram criados sobre a expectativa vinculada as razões teóricas e normativas e, sua crescente distribuição, isto é, proliferação dos espaços públicos, também colaborou para que os Conselhos chamassem a atenção de acadêmicos, políticos e lideranças sociais.

Os Conselhos Públicos são meios de descentralização do poder, através da participação efetiva da sociedade. Isto afirma o entendimento de que a Administração não é constituída apenas pelos representantes estatais, pois essas agremiações possuem a função de fiscalizar os recursos públicos.

Os conselhos públicos, em síntese, são fundamentais meios de participação popular. Constituem instrumentos efetivos que fomentam e concretizam a cidadania na sociedade, como direito e, em especial, como realidade. A sua relevância encontra-se em sua função precípua de fortalecer a participação democrática da sociedade na formação e aplicação de políticas e recursos públicos.

#### 4.2 OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

Definidos como instituições independentes, os observatórios possuem a responsabilidade de exercer as atividades de controle sobre os gastos e de fiscalização das contas públicas, criadas a partir das iniciativas autônomas da sociedade, têm como pano de fundo a ética, a justiça social, ações preventivas e visão de contínua e de longo prazo.

Dessa forma, o controle social efetivado por estas instituições, desvinculada da intervenção do poder público, colabora para uma atividade voltada à efetividade do cumprimento das necessidades da sociedade, uma vez que a instituição é elaborada somente por representantes da sociedade e possui um latente entendimento acerca dos reais interesses e necessidades dos cidadãos com vistas à eficiência da gestão pública.

Assim, os observatórios sociais são associações que atuam como pessoa jurídica, formados por profissionais voluntários das mais variadas áreas de atuação, como aqueles inseridos nas Sociedades Civas Organizadas, Associações Comerciais, OAB, Rotary Clube, Conselhos profissionais, Maçonaria, ONGs, etc., que cansaram de “reclamar da coisa pública” e transformaram a inércia em atitude, através da fiscalização da gestão pública em diversas frentes, por exemplo: quanto a educação fiscal, ao monitoramento da produção legislativa, a inserção nas licitações públicas das micro e empresas de pequeno porte, a fiscalização e acompanhamento dos impostos. O monitoramento dos recursos públicos ocorre desde a publicação do edital da licitação até a efetiva prestação do serviço, entrega do produto ou execução da obra. Cooperam para a geração de emprego e comparam os resultados dos indicadores da gestão pública com outros observatórios de outras cidades e devem prestar conta do seu trabalho à sociedade a cada quatro meses,

seguindo normas do Observatório Social do Brasil, que procuram padronizar uma metodologia para os vários observatórios existentes. Enfim, como um todo, os observatórios contribuem para a melhora efetiva da gestão pública. (FAVRETTO; RICCIO, 2017).

#### 4.3 AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS

No que tange a audiência pública, esta em conformidade com o observatório social, é compreendida também como um instrumento de controle social, em que a população intervém com o poder público nas deliberações acerca de certa questão.

Segundo Carvalho Filho (2013 p. 192):

[...] a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, se sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil.

A audiência pública é utilizada como um mecanismo para obter conhecimentos, de uma forma geral, ou seja, para adquirir depoimentos, sugestões, opiniões de especialistas, dados, documentos e críticas. A audiência pública, dessa forma, apresenta-se como um meio democrático disponível aos cidadãos, aos seus representantes, às fundações, aos sindicatos e aos conselhos de classe de exporem sua opinião, críticas e aprovações sobre um tema relevante a ser debatido.

Em relação a sua finalidade precípua, esta se consubstancia em promover o diálogo entre o governo e a sociedade. Desta forma, os interessados podem integrar e influir no processo decisório da Administração Pública. Distintamente à consulta, a audiência pública requer a presença física do cidadão. Logo, é muito comum se verificar em sites governamentais diversos espaços a consultas públicas, como é o exemplo do site do Senado Federal.

Na lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/99), ressalta-se o seguinte exemplo, presente no art. 32: “Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.” (BRASIL, 1999).

Percebe-se, assim, que na audiência pública existe a discricionariedade da autoridade, que pela essencialidade da matéria, pode suscitar debates a respeito, de modo a melhor subsidiar o processo decisório.

Contudo, em muitos momentos as audiências públicas não atendem ao espírito das respectivas leis, constituindo-se num mero conjunto dos gestores, cuja finalidade é “atender por atender” a uma necessidade legal. Este estado de coisas resulta na lotação de salas até que seja alcançado o quantitativo de participantes, exigido por lei, o que não condiz com o pensamento efetivo da sociedade no que concerne a uma questão ou deliberação de relevância para a coletividade.

Ainda analisando a Lei nº 9.784/99, esta trata de diversas disposições incentivadoras da participação popular. Dentre esses dispositivos, merece destaque o artigo 31, *caput* e §1º da Lei em comento. A saber:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública** para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da **consulta pública** será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas (BRASIL, 1999). (grifo nosso)

Dessa forma, com análise do dispositivo *supramencionado*, o instituto da consulta pública deverá ser aplicado em fatos que envolvam assuntos de interesse geral, ou seja, inerentes à coletividade. Nessa senda, deve ocorrer a adequada publicização, oportunizando-se aos interessados a análise de documentos e a garantia da manifestação.

O Portal Brasil, do Governo Federal, conceitua a consulta pública como o processo democrático pensado para criação conjunta de políticas públicas firmadas entre governo e sociedade. Caso ocorra a colaboração dos cidadãos, das empresas, dos movimentos e das organizações sociais, naturalmente as ações e programas do governo terão oportunidades de executarem seus objetivos, aperfeiçoando-os em consonância com as demandas coletivas (BRASIL, s/d.).

Consta ainda, no mesmo Portal, um rol com as consultas disponíveis no âmbito federal, para que o cidadão possa colaborar e dialogar com outros participantes ou conhecer o contexto da participação social.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, pode-se inferir que a trajetória da humanidade, em todos os tempos, encontra-se diante da eterna luta pelo reconhecimento de direitos - direitos civis, políticos, sociais, para o seu efetivo reconhecimento e exercício.

A Carta Magna de 1988 inovou os fundamentos do estado de direito, que desponta em novos caminhos para o exercício da cidadania. A cidadania, apesar dos problemas teóricos conceituais, e de concepções da população, cresceu.

O destaque que se fez no presente ensaio foi sobre da participação e controle social assente na Administração Pública, como meio positivado da atuação e implementação da cidadania e democracia.

O controle social e a participação popular na Administração Pública é exigência legal, consubstanciados na Constituição de 1988. É ato de cidadania, visto que define a efetividade de direitos, por meio de ferramentas adequadas que a Constituição enumerou como garantias fundamentais, inclusive na destinação da verba pública, por meio dos orçamentos participativos, e na Lei da Transparência.

Dessa forma, o fortalecimento da verdadeira cidadania deve ser buscado através de todos os meios legais dispostos pela Constituição vigente. Almeja-se que no momento do seu exercício, o cidadão execute o adequado controle da Administração Pública, efetivando assim as bases da democracia e, conseqüentemente, garanta o bem maior encontrado no verdadeiro interesse público.

Demonstrou-se, portanto, que a noção sólida de Estado democrático de Direito é inseparável da participação popular, bem como do controle social, ou seja, não se olvida falar em democracia sem que o povo se envolva diretamente nas políticas públicas. Tal envolvimento pode ocorrer por diversos instrumentos,

mediante deliberação, manifestação, participação na formulação de propostas de melhorias, etc.

Contudo, não se pode compreender a participação social do ponto de vista restrito ao direito (dever) de sufrágio. O processo eleitoral é apenas um dos vértices da participação popular. O controle social, por outro lado, não se limita a não reeleger representantes que se mostrem ineficientes, corruptos ou malfeitores.

É imprescindível que o povo utilize instrumentos disponíveis para concretizar a fiscalização, acompanhamento, podendo, assim, influenciar nas políticas públicas. Conforme já mencionado, há uma gama de instrumentos de participação social, entre eles, os conselhos de políticas públicas, os observatórios sociais, a ouvidoria e as audiências e consultas públicas, que atuam como meios de junção do cidadão para com o poder público.

Destarte, somente pelo fortalecimento da participação e controle social, com a consolidação dos meios indispensáveis ao seu exercício, pode haver a superação de questões inadequadas socialmente, viabilizando uma comunicação que resulte em atos responsáveis por um consenso afirmativo da democracia.

Neste viés, entre diversos objetivos, o controle social busca, em especial, demonstrar a fragilidade do panorama cultural político-autoritário, historicamente atrelado às relações de poder no Brasil, acentuando a relevância e a real prioridade de dirimir tal cultura. Isto é, reduzir desigualdades de classe, gênero, raça, espaço, educação, entre outras, que obstam o direito à participação popular e resultam em desigualdades de acesso aos locais, às divulgações de forma clara e adequada; em verificar o modelo estrutural dos conselhos de políticas públicas, no que abrange as suas competências, responsabilidades de deliberação e a sua autonomia; bem como alargar a discussão sobre a questão do controle social, com o fim último de elaborar estratégias cabíveis para adentrar nos espaços públicos.

O objetivo deste estudo, através da análise dos conselhos de políticas públicas, das audiências e consultas públicas, foi apresentar os desafios rotineiros, dentre eles, em especial, a falta de capacitação necessária dos conselheiros para atuação efetiva no controle social, a desimportância atribuída pelos conselheiros representantes do Poder Público às deliberações, a precariedade das instalações,

estrutura condizente, equipamentos de informática necessários ao bom desempenho do respectivo conselho, dentre outros.

Além de propor analisar o levantamento quanto aos problemas e meios para fomentar o controle social e, também, expor os principais desafios que, por meio do exercício dos órgãos de controle, podem ser superados. Neste sentido, iniciativas que já têm sido implementadas por órgãos como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Poder Judiciário, devem ser ampliadas e analisadas por meio de práticas educacionais e fiscalizatórias.

Ante o aludido, infere-se que os conselhos públicos possuem o poder de intervir nos atos praticados pelo administrador, bem como deliberar sobre os meios de exercício do poder público na distribuição/utilização de verbas.

Exercer o controle social é direito/dever de toda a população que objetiva uma sociedade melhor. Em vez de ceder à inércia, todos devem integrar, de forma efetiva, fiscalizando e acompanhando os atos praticados pela Administração Pública, para reduzir eventuais equívocos ou irregularidades praticadas pela mesma, promovendo, deste modo, a cultura democrática cidadã.

Com efeito, o processo para conscientizar a sociedade quanto a real importância de utilização dos mecanismos de participação é um processo demorado e que deve ser aprimorado, que requer a aplicação de diversas medidas para concretizar sua verdadeira efetividade.

Por fim, os diversos segmentos sociais precisam ser consolidados para que ocorra a aquisição da participação da sociedade, ou de pelos menos uma grande parcela desta. Os programas e projetos referentes ao controle social, requerem maior atenção e compreensão da educação fiscal e sua implementação na realidade das escolas e universidades brasileiras, ressaltando e introduzindo a relevância social de conscientização da população sobre a transparência e controle social na educação do país.

---

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 01 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em 02 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: Coleção Olho Vivo, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01.jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 02.jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm)>. Acesso em: 22.jun.2017.

\_\_\_\_\_. **Consultas Públicas**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>>. Acesso em: 05.jun.2017.

---

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45286/47723>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Processo administrativo federal**: (comentários à Lei 9.784, de 29/01/1999). 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, M. V., KERCHE, F. e VANNUCHI, P. (org) **Reforma Política e Cidadania**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

FAVRETTO Jacir; RICCIO Edson. **Observatório social do Brasil em Números**. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/04/e-book-OSB-06-04-2017-2.pdf>>. Acesso em: 10.Mar.2017.

KELSEN, Hans. **O que é justiça**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PIRES, A. K. **Gestão pública e desenvolvimento**: Desafio e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

SALLES, Helena da Mota. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB 2010.

SANTANA, Saionária. **A Importância da Auditoria Governamental no controle das contas públicas municipais**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-da-auditoria-governamental-no-controle-das-contas-publicas-municipais/29257/> 03 Dez. 2009>. Acesso em: 05.Jun. 2017.

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e Assistência Social**. Cadernos Abong. São Paulo. V.20, 1997, 9.05-20.

TATAGIBA, Luciana. (2002). 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. p. 47-103.