



Controle Social: Ferramenta Para o Exercício da Cidadania

Aroldo Carlos Ferreira Andrade Filho¹; Ailson de Menezes Andrade²

Resumo: Este trabalho constitui uma reflexão a respeito do exercício da cidadania, através do Controle Social, e como este reforça os valores democráticos na sociedade brasileira ao promover ganhos sociais e políticos, elementos fundamentais para uma gestão pública mais eficiente e eficaz. Desta forma se discute, no âmbito da Administração Pública, sobre a forma de gestão aplicada no país e o impacto das transformações ocorridas no ambiente institucional brasileiro. A trajetória metodológica apresenta, de forma sistemática, um caminho linear, que traz conceitos e fundamentos teóricos sobre a relação entre o Estado e a sociedade, além de elementos do orçamento público e planejamento para, por fim, demonstrar como a participação popular pode tornar a gestão pública mais dinâmica.

Palavras-chave: Controle Social. Conselhos Gestores. Participação Social.

Social Control: Tool for the Exercise of Citizenship

Abstract: This work constitutes a reflection on the exercise of citizenship, through Social Control, and how it reinforces democratic values in Brazilian society by promoting social and political gains, fundamental elements for a more efficient and effective public management. In this way, it is discussed, in the scope of the Public Administration, on the form of management applied in the country and the impact of the transformations occurred in the Brazilian institutional environment. The methodological trajectory presents, in a systematic way, a linear path that brings concepts and theoretical foundations on the relationship between the State and society, as well as elements of the public budget and planning, to finally demonstrate how popular participation can make the management.

Keywords: Social Control. Management Councils. Social Participation.

Introdução

O advento do Estado moderno e o impacto das transformações em todas as formas de relações sejam estas sociais, políticas ou econômicas, cria a necessidade de novos arranjos institucionais que possam atender as novas demandas da sociedade. Os modelos políticos arcaicos deram lugar a modelos mais democráticos e transparentes, as relações econômicas mais engessadas abriram espaço para

¹ Pós-Graduando em Gestão Pública Municipal (UNIVASF). Bacharel em Ciências Econômicas (UEFS).
Email: acfafilho@gmail.com;

² Mestrado em Administração (UFBA). Especialização em Gestão Administrativa na Educação (ESAB). Graduação em História (UPE). Email: ailson.andrade@univasf.edu.br.

arranjos mercadológicos mais flexíveis, e as demandas sociais passaram a exercer maior impacto nas agendas governamentais.

Dentre as várias mudanças ocorridas nas relações apontadas, uma ganhou maior destaque, em decorrência, principalmente, da pressão popular por maior competência do poder público quando da execução de suas ações: a participação da sociedade na construção de políticas públicas.

A vida em sociedade compreende um constante processo de aprendizagem e edificação de conceitos e tradições, onde as relações sociais são peças fundamentais para o desenvolvimento das instituições sociais. Isso é discutido por Comte³, ao apresentar os conceitos de estática social e dinâmica social, onde o segundo conceito discute a evolução da sociedade numa perspectiva de progresso e transformação, enquanto o primeiro apresenta condições primárias e concretas sob as quais as instituições sociais se fundamentam. Dessa forma, as engrenagens sociais se mantêm em pleno funcionamento enquanto a relação entre o Estado, materializado na figura do governo, e a sociedade, coexiste em equilíbrio, sem nenhum tipo de subserviência, bem como nenhum ato ou tentativa de dominação, por alguma das partes.

A construção do conhecimento e o seu uso eficiente, quanto à atuação do cidadão em face da gestão pública, é um desafio a ser superado, principalmente no caso brasileiro, como reflete Salles (2014) ao considerar as características do Brasil, como país que possui um histórico de políticas centralizadoras e autoritárias. Isso se reflete nas escolhas das políticas públicas a serem aplicadas pelos gestores públicos e na marginalização de grupos sociais menos favorecidos.

Essa abordagem é reforçada em Figueiredo e Santos (2013), estes apontam para a área educacional, indicando que o ambiente escolar é favorável às mudanças sociais ocorridas na sociedade contemporânea, devendo ser utilizado como espaço para a formação da consciência crítica do cidadão desde sua juventude. Tudo isso com vistas a alcançar um patamar de desenvolvimento humano e social que tenha como resultado último e ótimo, uma sociedade com a capacidade de questionar a sua realidade e, no limite, muda-la, em busca de uma situação de bem estar coletivo pleno, inferindo este último, como a soma do bem estar individual de cada membro da sociedade.

É nesse cenário, de transformação social e de busca pela manutenção do equilíbrio entre o Estado e a sociedade, que se apresenta o debate acerca do Controle Social. Os fundamentos para este debate residem na argumentação de que o Estado precisa estar constantemente monitorado pela sociedade, conforme aponta a Cartilha da CGU (2012). Um ponto que reforça a necessidade do Controle Social é a extensão territorial, bem como a complexidade da Administração Pública no país, o que dificulta a atuação dos órgãos de controle direto, aumentando a necessidade de outras formas alternativas de fiscalização pública, sejam através de organizações civis, conselhos gestores, conselhos de políticas

³ Para mais sobre a abordagem de Comte, ver Lacerda (2009), indicado nas referências.

ou outros modelos de órgãos fiscalizadores. Toda essa abordagem nasce em virtude dos possíveis desvios de conduta que os gestores públicos possam vir a incorrer durante seus mandatos.

O Controle Social pode ser compreendido como uma ferramenta de fiscalização, onde a sociedade exerce papel fundamental na gestão pública, segundo avalia Gomes (2003), para quem a mesma ainda possui o direito de deliberar a respeito de políticas públicas e “exigir a prestação de contas no uso dos recursos”, ao monitorar os gestores e cobrar maior eficiência na utilização de verbas públicas com vistas a promover benefícios a toda sociedade. No Brasil, o exercício da cidadania através do Controle Social se potencializa a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, que atribui poderes ao povo e garante força as instituições fiscalizadoras.

Contudo, o exercício do Controle Social é deveras desafiador no Brasil. De um lado, temos problemas como a baixa participação popular em conselhos gestores e fóruns de elaboração e avaliação de políticas públicas, baixa presença popular em audiências públicas, dentre outros. Ou seja, a ocupação das arenas pelo cidadão, que apesar de apontar para um aumento, ainda é bastante inócua. Por outro lado, os gestores públicos ainda precisam melhorar suas ações, tornar mais viáveis as formas de participação social, fomentando o interesse da população para a participação da vida pública.

Sabe-se que a informação é um elemento crucial para a construção de uma sociedade capaz de transformar sua realidade. A educação, por sua vez, pode ser considerada como uma ferramenta, socialmente consolidada, de suma importância para o ser humano e seu desenvolvimento pessoal, principalmente para a formação de sua consciência crítica.

Diante disso, unindo a informação e a educação, o Controle Social apresenta-se como proposta que proporciona eficiência no controle dos atos da administração pública, enquanto modelo alternativo de fiscalização. O incentivo se dá através de órgãos que fomentam a participação do cidadão na gestão pública, assumindo seu papel como protagonista na sociedade, a citar como exemplo principal, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão que detém a responsabilidade pelo controle interno a nível federal, além de defender o interesse público quanto à transparência e combate a corrupção no Brasil.

O Controle Social é o resultado de novos arranjos sociais, que visa mostrar ao cidadão caminhos para se capacitar e buscar maiores conhecimentos acerca da esfera pública, bem como adquirir informações que melhor embasem seus questionamentos acerca do comportamento dos gestores públicos, muito pertinentes em tempos de embustes políticos.

Este trabalho, assim, tem por objetivo discutir as transformações ocorridas no país no tocante ao Controle Social, enquanto forma de exercício da cidadania, bem como analisar o fortalecimento das bases sociais para fiscalização da Administração Pública pela sociedade e a instrumentalização de mecanismos de controle, tal como os conselhos gestores.

Referencial Teórico

A abordagem teórica acerca do Controle Social é construída através de uma rede de argumentos que se interpõem entre si, elencando aspectos diversos como política, gestão, controle, legalidade, entre outros. O centro do debate reside na relação entre o Estado e a sociedade, de onde se ramificam todas as demais relações, sendo que, apesar do aparente antagonismo entre as duas partes, o equilíbrio entre os fundamentos do Estado com os anseios da sociedade é o pressuposto geral dessa relação.

Para entender o funcionamento dos mecanismos sociais de controle, é salutar conhecer os elementos que permeiam a construção teórica do tema. Para isso, este tópico busca sistematizar, de forma prática, tais elementos, como as características sócio-políticas do Estado e o funcionamento da máquina pública no tocante a recursos públicos, possibilitando uma concepção mais abrangente, didática e técnica sobre o Controle Social, bem como o mecanismo fiscalizador dos conselhos gestores.

Transformações sociais do âmbito do Estado

A Administração Pública no Brasil passou por muitas fases distintas nas últimas cinco décadas, experimentando formas de governos democráticos, militares, e até mesmo ditatoriais. A participação popular esteve presente em todas estas fases, com maior ou menor expressão, de acordo com as possibilidades de cada período, quer fosse lutando por maior transparência e efetividade das ações políticas e governamentais, quer fosse por maior abertura democrática para a atuação social.

No final da década de 1980 a sociedade brasileira passava por um período delicado, um momento de transformação. O cenário político sofria mudanças, com o processo de redemocratização e um cenário econômico que lutava para se reestruturar, face às sucessivas e inseguras experiências de crescimento com modelos questionáveis, aplicados por governos também inseguros, tanto na forma de governar, quanto na sua legitimidade diante do povo.

A administração pública sofria com a descrença popular, ante os descaminhos praticados pelos agentes políticos. Sobre os processos vividos no período, Salles (2014) explica:

A confluência entre, de um lado, o esgotamento do modelo de crescimento econômico adotado durante o período conhecido como “milagre econômico brasileiro”, que havia funcionado como fonte de legitimação para o projeto militar e, de outro lado, a ânsia da sociedade pelo retorno à normalidade democrática, fez dos anos de 1980 um período fértil em avanços políticos. (SALLES, 2014, p. 13).

A participação popular começa a ganhar contornos mais expressivos neste período tão singular. Temos no ano de 1988, a mais importante ação política realizada no Brasil em anos, no tocante a temas sociais e a garantia da participação popular no país, com a promulgação da Constituição Federal. Dessa forma o Brasil passa a contar com uma ferramenta legal que torna a gestão pública muito mais aberta à sociedade, além da garantia de direitos sociais invioláveis, o que fortalece as bases para a participação popular.

Quanto às características relacionadas à constituição e formação do Estado, através do povo, a Cartilha da CGU (2012) trás o seguinte argumento:

Na história sociopolítica do ocidente, as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais civis e políticos, e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Isso porque o povo é o titular legítimo do poder estatal, cujo exercício pode ser direto ou por meio de representantes. (CGU, 2012, p. 12).

Disso podem-se inferir alguns pontos pertinentes, os quais cabem uma reflexão. Primeiro, com relação à titularidade do povo quanto ao poder do Estado. É sabido que a presença do Estado na sociedade se dá em virtude dos conflitos existentes nas relações sociais, assim, diante desse cenário, a sociedade concede ao Estado o poder de agir como mediador desses conflitos.

No modelo de democracia aplicado no Brasil atualmente, o exercício do poder estatal se dá através de representantes políticos, legitimamente eleitos pelo povo. Isso fica claro na própria Carta Constitucional, em seu Preâmbulo, ao esclarecer que o objetivo dos representantes constituintes era o de “[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]” (BRASIL, 1988), nos quais está inserido o direito de escolha e participação popular através do voto⁴, além do texto dado pelo Artigo 1^o, que expressa a força do modelo de República Federativa assegurando a “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988).

Além da representatividade, elemento assegurado pelo texto constitucional, José Antonio Moroni (2005, apud MACEDO, 2009, p. 187) traz a luz a abordagem na qual insere características inerentes ao sistema político participativo, ressaltando que a população, ao estar mais próxima da Administração Pública, consegue atuar com maior presença na elaboração da agenda política, exercendo influência na tomada de decisões dos governantes. Dessa fora, compreende-se que:

[...] o sistema democrático estabelecido na Constituição é resultado de um processo que exigiu não só a democratização, mas também a publicização do Estado, a

⁴ Assegurado no Art. 14, da Constituição Federal.

⁵ No Art. 1^o em seu Parágrafo Único, temos: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

necessidade do controle social em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. (MORONI, 2005, apud MACEDO, 2009, p. 187).

A seguir, como segundo ponto, chama atenção o fato de, mesmo legalmente imbuído do poder do Estado, o representante político é obrigado a garantir, à sociedade, a possibilidade de uma gestão compartilhada, condição dada pela lei máxima que rege aquela sociedade. No caso brasileiro a CF de 1988, além das garantias de direitos, aponta para deveres a serem cumpridos pelo Estado, como disposto no art. 3º inciso I, o qual indica como objetivo fundamental “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;”.

O compromisso do Estado passa, assim, a ser com o fortalecimento da relação entre ele e a sociedade, de tal forma que sua legitimidade se consolide através da aceitação popular das determinações advindas dele, que tratem de assuntos que digam respeito a todo cidadão.

Ocorre que, ao delegar poderes ao representante político que irá capitanear a sociedade, através da administração pública, espera-se deste que sejam dadas respostas às demandas sociais, através de ações claras que tenham efeitos reais. Sendo assim, tem-se aqui a condição de credibilidade do setor público, que, enquanto espaço de atendimento a população, precisa se mostrar efetivo em relação a aplicação de suas ações.

Orçamento, Transparência e Fiscalização

Com vistas a atingir os objetivos de promoção de melhores condições de vida a toda sociedade, através de políticas públicas e outras ações diretas, “o Estado precisa do ingresso de recursos públicos” (CGU, 2012), com os quais irá executar seus projetos. Destarte, o funcionamento do Estado está, então, condicionado a obtenção de recursos que serão destinados às diversas demandas sociais e a prestação de serviços públicos fundamentais a toda população.

Torna-se, desta forma, imprescindível a arrecadação de receitas para que seja dado encaminhamento aos programas desenvolvidos pela administração pública. Este financiamento do Estado se dá de formas diversas, porém as mais destacadas fontes de receita são através dos tributos, nos quais se tem a contribuição direta da sociedade, ou seja, de forma compulsória, e os serviços públicos prestados a população através de órgãos vinculados a administração pública.

O orçamento público é apresentado, segundo o Portal da Transparência, como sendo um “instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros)”. Mais especificamente, o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2017, do Brasil, disponível no sítio do Portal da Transparência através do

Orçamento Cidadão, esclarece de forma didática e sucinta, o entendimento de que “o orçamento [...] estima as receitas que o Governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e fixa as despesas a serem realizadas com tais recursos. Como ele traz receitas e despesas, o orçamento é uma peça importante para o equilíbrio das contas públicas.” (BRASIL, 2016).

Os recursos públicos, usados para despesas com implantação de programas e projetos de governo, além da manutenção do próprio Estado, estão contidos no orçamento público. Na realidade brasileira, segundo Dal Bem Pires e Motta (2006), “o orçamento público também sempre constituiu um poderosíssimo instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados”. Logo, sem o orçamento, torna-se muito oneroso ao poder público executar as ações que pretende de forma sustentável, a termos financeiros.

As receitas geradas são fonte de recursos, da qual o Governo irá usar para por em prática suas ações, o que indica que haverá despesas com as mesmas. Nesse ponto entra em foco a questão do planejamento governamental, que se dá, principalmente, através de instrumentos legais, mais notadamente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais, que permitem uma programação e previsão antecipada sobre o equilíbrio entre a receita e as despesas, e como estas serão administradas pelo poder público. De forma prática, a Cartilha da CGU (2012) traz a seguinte orientação:

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender às necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. (CGU, 2012, p. 14).

Consoante com o planejamento exercido pelo poder público, que porventura deve ser acompanhado pela sociedade, existe em paralelo a função fiscalizadora que também a compete, ficando a cargo do próprio Estado fornecer bases para que esta função seja desempenhada corretamente. Dessa forma, tem-se então a constituição simples do que vem a ser o Controle Social, uma relação intrínseca entre a sociedade e o Estado, a bem da coletividade.

O termo controle está diretamente ligado ao ato de supervisionar, que por sua vez gera obrigações das duas partes, seja de quem fiscaliza, quanto de quem é fiscalizado. A Administração Pública, por apresentar características próprias que a diferem de outras instituições civis, como o tamanho, composição e abrangência, possui obrigações legais que moldam seu comportamento. A esse respeito, Meneguim e Bugarin (2012) apontam para a obrigatoriedade legal da Administração Pública em cumprir com seus princípios constitucionais, mais especificamente o princípio da legalidade, concluindo que “o gestor público só pode realizar o que estiver autorizado em lei”.

Com o intuito de evitar desvios de conduta dos gestores e uma má administração, existem órgãos oficiais no âmbito do próprio Estado, que desempenham a função fiscalizadora. A Cartilha da CGU (2012) trás à luz o exercício do controle, apontando para as formas existentes deste, identificando quando o controle é realizado pela própria Administração Pública, chamado de controle interno ou institucional, a exemplo da Controladoria-Geral da União, considerado como “órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal” (CGU, 2012, p.16).

Identifica também a forma de controle externo, que segundo a legislação brasileira, “deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. [...] atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.” (CGU, 2012, p.16). Diante da complexidade institucional da Administração Pública e da necessidade de garantir a eficiência na gestão desta, o papel de fiscalização extrapola as fronteiras dos órgãos oficiais competentes e passa a exigir um envolvimento maior e mais direto de toda sociedade.

Dessa interação, entre sociedade civil e os órgãos oficiais de controle e fiscalização, que se reforçam as bases do Controle Social. Apesar do conceito não ser algo novo, o tema ganha mais evidência a partir do momento em que a população percebe que suas demandas, ouvidas e abordadas pelos *policy makers*⁶, não são cumpridas na medida em que se espera, de forma efetiva pela Administração Pública.

A identificação, pela população, dos desencontros entre o que é proposto pelos gestores e esperado pelo povo, na forma de programas e projetos, e o que é realmente apresentado na prática, no somatório do resultado obtido das ações com a prestação de contas pelo poder público, suscita o debate sobre a forma como estão sendo aplicados os recursos públicos captados da própria sociedade. Essa identificação passa por um ponto crucial, a saber, a transparência na Administração Pública.

De acordo com Azevedo (2011, apud ROCHA, 2015) “pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral”. Neste ponto a conduta do gestor público associa-se com a do próprio órgão, visto que existe uma busca pela legitimidade de seu governo através da ação transparente e propensa a participação popular.

O conceito de transparência está diretamente ligado a um dos princípios da Administração Pública, o princípio da publicidade. A esse respeito, Silva (2006) argumenta que é garantido, legalmente, a todo e qualquer cidadão o direito de acesso a informações próprias do Poder Público, tais como cópias de contratos e licitações, sendo papel próprio do Estado fornecer tais dados, buscando agir com o máximo grau de transparência que dispor, em benefício da sociedade.

⁶ Formuladores de políticas. Tradução nossa.

No Brasil as ferramentas que auxiliam a sociedade a tomar conhecimento da gestão pública possuem forte amparo legal, mais notadamente com a Lei Complementar nº 131 de 27 de Maio de 2009, amplamente conhecida como a Lei da Transparência e, posteriormente, com a Lei nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011, a Lei de Acesso a Informação, como passou a ser chamada. Ambas possuem um objetivo claro: através da ampla divulgação de informações fundamentais dos gastos públicos, tornar o funcionamento da Administração Pública mais acessível à população.

Evidenciando os benefícios dessas ferramentas legais, a Controladoria-Geral da União, em sua Cartilha “Acesso à Informação Pública”⁷ (2011), explica que qualquer dado referente ao Estado, é pressuposto ser público, ou seja, é de interesse da coletividade e propriedade de toda população. O acesso disponível a todos, previsto em lei, é fundamental enquanto garantia dos princípios constitucionais e fortalece a democracia.

Ferramentas legais como as citadas forçam os gestores a agirem de forma mais responsável, o que afeta de forma positiva a imagem da Administração Pública, visto que a transparência “[...] possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade [...]” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 5). Essa afirmação leva a compreensão de que, se um dos fundamentos do Estado, e o objetivo primordial da gestão pública, é o atendimento as demandas da população da forma mais efetiva possível, sendo claro nas suas ações, então, dessa forma, o princípio da transparência atende as necessidades sociais.

Fundamentos do Controle Social

A conceituação do Controle Social, dada de forma elucidativa pela Cartilha da CGU (2012), é assim apresentada:

O controle social pode ser 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 prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. (CGU, 2012, p. 16).

Conceitualmente, apesar de a participação cidadã estar garantida na Constituição Federal, conforme apontado anteriormente, o Controle Social reforça o aspecto preventivo e fiscalizador da população. Ao abordar a temática da corrupção, a Cartilha da CGU alerta para o comportamento dos agentes políticos e potenciais desvios de conduta destes, exigindo assim maior atenção da sociedade.

⁷ Disponível para consulta no endereço: < <https://educacaocidada.cgu.gov.br/recursos-educacionais/bibliografia-de-apoio> >.

As bases do Controle Social se fundamentam nos aspectos da transparência, da informação, da capacitação e da educação. Cidadãos com estes atributos apresentam-se preparados ao que exige o tema do controle e fiscalização, formando assim uma sociedade mais robusta para o enfrentamento dos debates nas arenas públicas e políticas. Ao tratar sobre isso, Salles (2014, p. 30) afirma que “o cidadão bem informado é vital para a Democracia; a informação é que qualifica as pessoas para suas escolhas [...]”.

Indo um pouco mais além, Conceição (2010) apresenta uma visão mais abrangente sobre o assunto, para ele:

[...] o controle social é fator de legitimidade do Estado; indicador de desenvolvimento da democracia; consolidador das liberdades e dos direitos sociais; e ainda percussor de desenvolvimento social e também econômico, e deve ser dada a possibilidade de que o mesmo seja exercido por todos os cidadãos em sentido lato. Além disso, deve ter um foco ampliado para os aspectos financeiros e orçamentários da administração pública a fim de imprimir a estes a vontade popular. (CONCEIÇÃO, 2010, p. 17).

A ideia de que a Democracia é consolidada com a presença de cidadãos cientes de suas responsabilidades e de seus direitos, torna o debate ainda mais profundo. As escolhas individuais sejam elas políticas, econômicas ou comportamentais, são sempre baseadas em experiências prévias e em informações acessíveis. Dessa forma, os atos dos gestores públicos pressupõem certo nível de transparência, com vistas a garantir que a população seja capaz de fiscalizar corretamente os gastos públicos, fortalecendo assim a Democracia, conforme prega Bobbio (1987, apud. FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 4).

Ocorre, atualmente, uma confluência de dois fatores fundamentais no debate acerca do Controle Social. De um lado a obrigação legal do gestor em apresentar informações sobre seus atos à população, somado a necessidade de elevar sua imagem e aceitação política e social. Do outro lado, a demanda social por maior responsabilidade dos gestores se torna latente, estes entendem que “a eficiência no uso dos recursos públicos é cada vez mais uma exigência da sociedade. Esta espera que a prestação de serviços governamentais ocorra com qualidade, utilizando racionalmente os recursos dos contribuintes” (MENEGUIN; BUGARIN, 2012).

O exposto acima demonstra como cada vez mais a pressão popular exerce influência na agenda política do gestor público. Considerando essa abordagem, Rocha (2015) entende que “o controle social apresenta-se como uma forma de controle possivelmente eficaz e que traz qualidade aos serviços públicos, uma vez que a decisão do povo é soberana em uma democracia”.

A Cartilha da CGU (2012, p. 17) vai abordar esse aspecto ao justificar que o controle social não é um mecanismo definitivo de atuação para a fiscalização da Administração Pública, mas sim “um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos

públicos”. Dessa forma, fica mais claro que a atuação dos organismos de controle social no ambiente da gestão pública é fundamental ao inibir comportamentos negligentes dos gestores.

Conselhos Gestores: elementos conceituais

Conforme já abordado, as mudanças no cenário político e social no Brasil exigiram novos arranjos capazes de abarcar as características da nova Administração Pública e das relações entre o Estado e a sociedade. Dentro dos modelos de controle existentes, sejam estes institucionais, internos ou externos, um que tem se destacado dentre os demais, está na forma dos conselhos gestores.

A respeito desse ambiente de articulação, que engloba a participação popular, Santana (2009) explica que:

[...] os conselhos de políticas, [...] têm sido considerados um dos principais instrumentos de gestão social das políticas públicas. Frutos da mobilização de grupos sociais organizados dos mais diversos setores da sociedade brasileira, essas instituições estariam se constituindo em espaços importantes para a ampliação do exercício da cidadania e da democracia, e em arenas de formulação, controle e avaliação de políticas públicas. (SANTANA, 2009, p. 12-13).

A criação desses espaços segue no mesmo caminho da consolidação democrática vivida no país a partir da promulgação da Constituição Federal, conforme explica Salles (2014). Os esforços para a inserção da população na gestão pública são pressupostos necessários para se alcançar o resultado positivo apontado por esse novo modelo de controle. Assim, é conveniente afirmar que “a representatividade dos conselhos é uma garantia de que as decisões por eles tomadas serão legitimadas e, no sentido inverso, a legitimidade reassegura a representatividade, em um processo de retroalimentação” (SALLES, 2014, p. 47).

Os conselhos, por sua natureza ímpar, desempenham um papel fundamental no controle da Administração Pública, pois exercem pressão a nível institucional, agindo como mecanismos inibidores de desvios de conduta dos gestores públicos. Sobre esse aspecto, Figueiredo e Santos (2013) explicam que, por se tratar de um espaço não subordinado ao ambiente governamental, ou seja, um mecanismo independente que não se encontra inserido na hierarquia da administração direta, os conselhos gestores não sofrem tanto com a influência exercida pelas autoridades políticas, o que, de certa forma, garante mais autonomia às suas ações, enquanto órgãos colegiados.

Sobre a definição dos conselhos gestores e a forma que estes podem ser abarcados numa perspectiva de ambiente institucional de controle, entende-se que “nesses conselhos os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de

fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados.” (CGU, 2012, p.18). Posto isso, a Cartilha da CGU ainda ressalta que os conselhos desempenham funções diversificadas de acordo com a necessidade do tema que tratam, podendo ser deliberativos, consultivos ou até mesmo de ação fiscalizadora.

A funcionalidade dos conselhos, enquanto ferramentas de Controle Social, não se limita unicamente a reuniões ordinárias e deliberações sobre programas e contas públicas, apresentados pela Administração Pública, visto que isso seria mero reducionismo ao seu princípio formador. Destarte, a constituição de conselhos gestores, a nível municipal e estadual, por exemplo, é condição *sine qua non*⁸ para que recursos federais sejam repassados para a execução de programas específicos. Isso pode ser constatado nas normas legais de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁹ e também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹⁰, conforme é apresentado na Cartilha da CGU (2012).

Em suma, enquanto mecanismo de controle social, os conselhos gestores favorecem a atuação da sociedade e a aproxima do Estado, criando, segundo GOHN (2000, apud GOMES, 2003, p. 39) “condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas”, o que abre a perspectiva de um modelo de regulação das ações praticadas pelos governantes através de um aparato legalmente constituído e dotado de legitimidade popular.

Metodologia

Neste trabalho é realizada uma abordagem conceitual a respeito do tema Controle Social, no qual a metodologia aplicada foi a de pesquisa bibliográfica indireta, fazendo uso de outros trabalhos já produzidos na literatura como fonte de conteúdo, tais como artigos, monografias, cartilhas, dentre outros. A coleta de materiais bibliográficos teve como ponto de partida o sítio da Controladoria-Geral da União, através do acesso a Cartilhas divulgadas como forma de fomento a participação popular.

Dessa forma, segue-se um procedimento de filtragem de conceitos que trazem embasamento teórico, identificando como elemento pertinente a relação entre o Estado e a sociedade e as transformações dessa relação nas últimas décadas. Identificou-se também a necessidade do enfoque sobre a questão do orçamento público, bem como sua execução pela Administração Pública e seu acompanhamento pela sociedade através da ferramenta da transparência pública, com isso, reforçando

⁸ Do latim: “sem a/o qual não”.

⁹ Para mais sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ver < <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-conselho-de-alimentacao-escolar-cae> >.

¹⁰ Para mais sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), ver < https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/cacs-fundeb >.

a abordagem do exercício da cidadania e, por conseguinte, o fortalecimento das instituições sociais de controle.

A título de conhecimento, a pesquisa realizada aponta para a reflexão do tema em questão como forma de explorar o potencial do modelo de controle que insere a participação popular no centro do ambiente da Administração Pública. Para tal, faz-se necessário compreender o caminho seguido por esse modelo, através da instrumentalização do mesmo, exemplificado na forma dos conselhos gestores, proveniente de fontes legais.

Em termos técnicos, cabe salientar que o método científico utilizado está de acordo com o argumento apontado por NÉRICI (1978:15, apud MORESI, 2003, p. 12) no qual “método é o conjunto coerente de procedimentos racionais ou prático-racionais que orienta o pensamento para serem alcançados conhecimentos válidos”. Dessa forma, a construção textual deste trabalho busca conduzir o leitor a uma compreensão sobre o tema proposto, seguindo por etapas conceituais ordenadas de forma racional, que fundamentam o debate sobre o Controle Social, construindo o conhecimento sobre o tema de forma sucinta e elucidativa.

Análise e Discussão

O debate a respeito do Controle Social da Administração Pública, como já discutido, reside na hipótese de que a supervisão dos atos praticados pelos gestores públicos precisa ser realizada pela sociedade de forma conjunta aos órgãos oficiais de fiscalização, tais quais os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo, dentre outros, com vistas a alcançar um nível de excelência com relação à execução de programas e projetos desenvolvidos pelo poder público que atenda a toda sociedade.

A importância de certos instrumentos, como a transparência e a *accountability* é evidente, pois são meios que garantem maior efetividade da sociedade no exercício da função fiscalizadora. Ao tratar sobre esse aspecto, Rocha (2015) afirma que a adoção de “mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalece o espaço público e estimula o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade ampliando a qualidade dos canais de participação da sociedade civil na esfera pública [...]”.

Pari passo com essa ideia, Meneguín e Bugarin (2012) afirmam que a “[...] criação de um marco legal capaz de proteger o cidadão e combater a corrupção no setor público” está no centro das mudanças do ambiente institucional brasileiro, permeando a construção de modelos de controle mais efetivos. Através do acesso, garantido legalmente a população, de dados sobre as receitas e despesas da Administração Pública, é possível construir uma gestão mais participativa, na qual a população consegue influenciar a tomada de decisões dos gestores ao pressionar por maior eficiência nos gastos públicos.

Contudo, apenas a existência de mecanismos como os supracitados, bem como os espaços de deliberação e fiscalização que proporcionam a interação entre o poder público e a sociedade, como os Conselhos Gestores, não são um fim em si mesmos. Isso porque não basta ter à disposição uma ferramenta e não saber como utilizá-la da forma correta, ou não possuir a habilidade necessária de compreender e utilizar os mecanismos de controle. Quanto a isso a Cartilha da CGU (2012, p. 17) afirma que “para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.”.

Ocorre que o efetivo exercício da cidadania através do controle social esbarra em problemas estruturais na sociedade brasileira. Sobre esses entraves, Rocha (2015) argumenta que existem “fatores que dificultam a concretização do controle social, questões culturais, falta de transparência das informações, nível de educação etc.”. Para o autor, ainda existe no Brasil uma cultura política elitista e autoritária, além da ainda insipiente cultura de fiscalização da população. O acesso a informações públicas, apesar dos avanços na transparência, ainda é baixo por parte da população, seja por falta de interesse desta, ou por complexidade dos sistemas que fornecem os as informações, conforme aponta Conceição (2012).

Existe, assim, uma confluência entre o incentivo por parte do poder público e o interesse advindo da sociedade, na busca por um arranjo equilibrado de controle social, com mecanismos que facilitem a atuação da população, que tem sido o núcleo duro do debate. Considerando esse aspecto, Figueiredo e Santos (2013) advogam que “o cidadão deve receber treinamento adequado, para que possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta. Portanto, é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social.”. Os autores ainda argumentam a respeito do impacto negativo que a inércia da sociedade pode provocar, permitindo aos gestores públicos agirem de forma negligente sem a devida responsabilização por seus atos.

Nesse contexto surge a necessidade de capacitação da população. A relevância da educação fiscal para a formação de cidadãos muito mais conscientes é indiscutível, se for considerado aqui a importância de um indivíduo e sua participação em termos de contribuição para a construção de uma estrutura social mais coesa e com princípios de equidade e justiça. Conceição (2012) aborda que é preciso inserir no âmbito escolar a formação voltada à atuação fiscal do cidadão, a fim de garantir, no futuro, a presença de cidadãos atuantes e preparados para as arenas de debates.

A educação fiscal fortalece os laços do cidadão com o Estado e, conseqüentemente, altera o caminho que esta relação segue, pois cidadãos mais instruídos sobre o funcionamento da máquina pública exigem muito mais transparência nas ações governamentais, mais eficácia das políticas públicas e maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, Rocha (2015) argumenta que:

[...] existe a necessidade de uma grande evolução cultural para que o controle social seja efetivamente exercido para a monitoração das contas públicas, principalmente pelas grandes barreiras, que ainda precisam ser vencidas para sua consolidação, notadamente quanto aos aspectos de transparência das informações e interesse social na concretização do controle. (ROCHA, 2012).

Essa abordagem segue no mesmo viés de Figueiredo e Santos (2013), pois estes entendem que é preciso haver uma disseminação na cultura fiscal do cidadão brasileiro, através do aspecto educacional. O entendimento é de que uma sociedade mais preparada possui maiores chances de combater comportamentos corruptos dos seus governantes, o que, conseqüentemente, garante melhor aplicação dos recursos públicos em benefício da coletividade.

Considerações finais

O objetivo deste artigo é trazer à luz a discussão a respeito da mudança de paradigma na gestão pública brasileira, demonstrando como o aspecto elitista e patrimonialista, abordado por Rocha (2015), tem sido desconstruído através da inserção popular no âmbito do Estado. O foco central no Controle Social e seu potencial transformador, tem elevado a eficiência da Administração Pública e garantido maior racionalidade na execução dos recursos públicos. Dessa forma é fundamental conhecer os aspectos conceituais a respeito dos elementos que constituem o ambiente institucional, sob pena de incorrer em falhas na análise do tema.

O que se discute, na contemporaneidade, sobre a gestão pública, é como torna-la mais eficiente, no sentido de realizar os projetos sociais de forma mais abrangente possível, sem ferir os princípios da Administração Pública ao mesmo tempo em que garante a população seus direitos de participação, planejamento e fiscalização. A existência dos conselhos gestores como mecanismos de fortalecimento da democracia, apoiados por amparos legais, agindo como órgãos colegiados em parceria com outros órgãos fiscalizadores oficiais, principalmente a nível local ao permitir um contato mais próximo com os gestores públicos, torna o Controle Social um tema rico a ser incansavelmente debatido.

A inserção social que se viu nas últimas três décadas, ocorrida no Brasil, demonstra como o exercício da cidadania se fortaleceu, promovendo uma mudança de paradigmas nos mais diversos ambientes, sociais, políticos e culturais, dando início a um processo permanente, no qual todos os modelos engessados existentes no ambiente institucional da Administração Pública brasileira passaram a ser desconstruídos, cedendo espaço a novos arranjos capazes de atender as características ascendentes das novas relações sociais.

Ainda falta à população brasileira maior domínio sobre temas correlatos ao Controle Social, visto que a maior parte da abordagem ainda carece de simplificação de modo que seja facilmente

palatável a toda sociedade. Também deficiente, é o incentivo, por parte do poder público, às formas de mobilizar os cidadãos a buscar exercer seus direitos, muito em virtude dos grilhões culturais que nos prendem aos vícios políticos do passado. Contudo, são latentes as mudanças no âmbito do Estado brasileiro, e, enquanto cidadãos conscientes, cabe a cada indivíduo fazer sua parte.

Este trabalho, assim, demonstra que o momento atual do Controle Social, enquanto mecanismo institucionalizado na gestão pública é bastante diferente de como foi anteriormente, muito por conta dos avanços promovidos pela presença da sociedade nas arenas de debate. Fato reconhecido é que, ainda existem muitos entraves a excelência do modelo de gestão participativa a serem superados. Dessa forma, o estudo a respeito do Controle Social deve ser constantemente aprimorado, aumentando assim, a relevância do tema.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 03 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2017**. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

CGU. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, 2011. Disponível em: < <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012.

CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima da. **Controle Social da Administração Pública: Informação e Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Brasília, 2010.

JDAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Walmir Francelino. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância Para a Sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil, vol. 25, núm. 2, Maio-Agosto, 2006, p. 16-25. Universidade Estadual de Maringá. Paraná, Brasil. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307127127002> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. Revista Temas de Administração Pública. v. 8. n. 1 (2013). Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327> >. Acesso em: 20 out. 2018.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Augusto Comte e o “Positivismo” Redescobertos**. Revista de Sociologia e Política, [S.I.], v. 17, n. 34, out. 2009. ISSN 1678-9873. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/29365/19128> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. In: Revista de Informação Legislativa. Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília – Abril-Junho/2008, p. 181-193. – Ano 45 – Nº 178. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496910> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. **Como tornar a gestão pública mais eficiente?** Brasil, Economia e Governo. 2012. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/11/21/gestao-publica-mais-eficiente/> >. Acesso em: 25 dez. 2018.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa**. Universidade Católica de Brasília - UCB. Pró-Reitoria de Pós-Graduação - PRPG. 2003.

ROCHA, Jadir Silva. **O controle social da administração pública no Brasil**. Jus Navigandi. 2015. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil> >. Acesso em 15 fev. 2019.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTANA, Vitor Leal. **Controle Social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação**. In: CGU. **Prevenção e combate à corrupção no Brasil – 4º Concurso de Monografias da CGU – Trabalhos Premiados** / Presidência da República, Controladoria-Geral da União – Ano II, nº 3, Dezembro / 2009, p. 11-35. Brasília: CGU, 2009.

SILVA, Flávia Martins André da. **Poderes basilares na administração pública: art. 37 da Constituição Federal**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, no 176. Disponível em: < <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1262/poderes-basilares-administracao-publica-art-37-constituicao-federal> >. Acesso em: 03 mar. 2019.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

ANDRADE FILHO, Aroldo Carlos Ferreira; ANDRADE, Ailson de Menezes. Controle Social: Ferramenta Para o Exercício da Cidadania.. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.44, p. 945-961. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 25/02/2019

Aceito 27/02/2019.