



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**DANIEL PIRES LOPES**

**CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA:**  
**A sociedade pede passagem**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

**DANIEL PIRES LOPES**



**CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA:  
A sociedade pede passagem**

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Pato Branco.

Orientador(a): Prof. Dr Osney Marcos Cardoso

**PATO BRANCO**

**2014**



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

Controle Social na Gestão Pública: A sociedade pede passagem

Por

Daniel Pires Lopes

Esta monografia foi apresentada às 20:20h do dia **17 de Outubro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **aprovado**.

---

Prof. Dr. Osney Marcos Cardoso  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientador)

---

Prof.<sup>a</sup> Msc. Denise Rauber  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof.<sup>a</sup> Priscila Rubbo  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

"Em lugar do cidadão formou-se um consumidor,  
que aceita ser chamado de usuário".

(SANTOS, Milton)

## RESUMO

LOPES, Daniel Pires. Controle Social na Gestão Pública: A sociedade pede passagem. 2014, 56 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco.

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, a respeito do desenvolvimento de ações por parte da sociedade civil, que busque aplicar mecanismo de controle social na administração pública. Fiscalizar, controlar e participar são alguns elementos que compõem o Controle Social. Discute os conceitos de democracia direta e representativa, analisa a evolução histórica no Brasil em relação às conquistas políticas e como esses aspectos têm influenciado, na prática, a busca por uma maior participação social na política. As garantias legais consolidadas na Constituição e em outras leis que foram surgindo são outro ponto importante analisado. Bem como, algumas experiências de participação popular na administração pública, que aos poucos foram surgindo. Como é o caso da gestão participativa que ocorre em alguns municípios, fortalecendo a ideia de poder local. O uso de mecanismos de controle social é outro fator discutido. Além de uma breve análise das manifestações que ocorreram em junho. Tem como finalidade demonstrar as possibilidades e as dificuldades em implantar uma gestão pública mais democrática com a participação dos cidadãos.

**Palavras-chaves:** Controle Social. Participação. Democracia. Política. Cidadania.

## ABSTRACT

LOPES, Daniel Pires. Social Control in Public Management: The society asks passage. 2014, 56 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco.

The research presents a qualitative approach, concerning the development of actions by civil society, which seeks to apply social control mechanisms in public administration. Supervise, monitor and participate are some elements that make up the Social Control. Discusses the concepts of direct and representative democracy, examines the historical evolution in Brazil in relation to the political achievements and how these aspects have influenced, in practice, the search for greater social participation in politics. Consolidated in the Constitution and other laws that were emerging legal guarantees are another important point analyzed. As well as some experiences of public participation in public administration, which gradually arose. As is the case of participatory management that occurs in some municipalities, strengthening the idea of local power. The use of social control mechanisms is another factor discussed. In addition to a brief analysis of the events that occurred in June. Aims to demonstrate the possibilities and difficulties in implementing a more democratic governance with the participation of citizens.

**Keywords** : Social Control. Participation. Democracy. Policy. Citizenship.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
1.1 METODOLOGIA.....	10
<b>2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	12
2.1 A CIDADANIA AO LONGO DA HISTÓRIA BRASILEIRA.....	19
2.2 A PARTICIPAÇÃO PRESENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	24
<b>3 CONTROLE SOCIAL</b> .....	32
3.1 OS MECANISMOS DA PARTICIPAÇÃO .....	38
3.2 PODER LOCAL.....	41
3.3 GESTÃO PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS .....	44
3.4 AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO?.....	47
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	49
REFERENCIAS.....	52

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa teve como objetivo, discutir a conceituação acerca do significado de Controle Social e analisar o processo evolutivo deste no Brasil, bem como, o seu impacto na gestão pública. Tendo como base esse objetivo, procurou-se aprofundar algumas questões mais específicas, tais como: avaliar a participação da sociedade ao longo da história no Brasil; averiguar o papel desempenhado pela sociedade como agente fiscalizador dos recursos públicos; analisar as contribuições da Constituição de 1988, que definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito; e verificar os instrumentos disponíveis ao cidadão, para que este possa desenvolver o controle sobre as ações do Estado.

Os estudos aqui desenvolvidos basearam-se numa abordagem qualitativa para compreender em profundidade o contexto do fenômeno estudado, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental.

A realização desta pesquisa se justifica pela busca em aprofundar e contribuir com o conhecimento na gestão pública, explorando o objeto de estudo aqui proposto através da bibliografia existente. Fornecer a esta instituição um trabalho que possa colaborar e ampliar o seu acervo bibliográfico e venha a contribuir com a formação do cidadão.

Ressalta-se ainda que o intuito desta pesquisa é trazer respostas as indagações aqui propostas, no sentido de proporcionar o enriquecimento das discussões em torno do assunto e paralelamente aprofundar e contribuir com a minha formação acadêmica.

Buscando atingir os objetivos propostos, aprofunda-se os estudos desde as civilizações mais antigas, como a grega e a romana, até as sociedades constituídas atualmente, a discussão sobre política está presente no cotidiano dos indivíduos. Independente de formas ou métodos que se utilizam, a busca por melhorias da condição de vida, tem levado as pessoas a encontrar uma melhor maneira para conquistar suas reivindicações perante o Poder Público.

Na Grécia antiga, ou para melhor especificar, os cidadãos atenienses praticavam a democracia direta, que consistia na participação dos cidadãos nas decisões políticas. Os atenienses se reuniam em praças públicas para discutir

os problemas da polis e sugerir as respectivas soluções. Os romanos também valiam-se do mesmo modelo democrático, onde através de reuniões também discutiam os destinos da república.

Com o desenvolvimento dessas sociedades e a expansão territorial, reunir as pessoas em praça pública passou a ser uma tarefa difícil de se realizar, e o modelo de democracia direta não conseguia atender as necessidades dos cidadãos. Com essa dificuldade, outro modelo precisava ser instituído para que pudesse manter as atividades políticas ativas.

O modelo de democracia representativa foi a alternativa encontrada. A partir daí, o indivíduo passa a escolher os seus representantes que terão a incumbência de tomar decisões que atendam os anseios da sociedade. A participação da sociedade, que até então era primordial para o funcionamento do ente público, agora se restringe meramente ao ato de votar.

A democracia representativa, com o passar do tempo, começa a dar sinais de suas fragilidades. Como por exemplo, a dificuldade de captar as reais necessidades da sociedade, pois aqueles que depositei minha confiança não consegue atender minhas reivindicações, quais as alternativas existentes para que possa ter voz na tomada de decisões?

A busca por métodos que possibilitam a participação da população nas decisões políticas do Estado começa a ganhar força principalmente a partir da década de 60, as insatisfações com aqueles que foram escolhidos para decidir os rumos da maioria, começava a ganhar mais vozes. No Brasil, na década de 70, mesmo com o regime militar em vigor, alguns grupos pleiteavam maior abertura na administração pública.

No caso brasileiro, há de se considerar uma série de fatores históricos que serviu e ainda serve de entrave para o desenvolvimento de uma gestão pública mais democrática. Desde a chegada dos portugueses aqui em solo tupiniquim até os dias atuais, há uma grande dificuldade em reconhecer o direito e identificar a noção do que é público. Os interesses particulares de uma elite dominante, composta por uma minoria, desenvolveram métodos políticos, que até hoje refletem no comportamento da sociedade.

O clientelismo praticado em várias partes do Brasil, onde as pessoas trocavam seu único direito de participar na vida política do país, por algum serviço ou produto, também revela que o interesse particular está acima dos

interesses coletivos. Essa prática ainda hoje presente, é mais um estímulo para que possamos pesquisar e propor mecanismos que possam pelo menos atenuar os danos causados por esse tipo de ação.

O desenvolvimento do controle social é mais um instrumento para que o cidadão possa fiscalizar as ações do Estado, e ser um agente atuante e presente nas decisões políticas. Se avançarmos nas conquistas de direito, consolidados na Constituição vigente e outras leis que foram surgindo, ainda precisamos avançar muito mais para que possamos ter uma gestão pública mais democrática e transparente.

Mecanismos para realizar o controle social, hoje estão garantidos em lei, como a iniciativa popular, referendo, o plebiscito, os conselhos gestores, entre tantos outros. Mas, para que o controle social possa ser efetivo, precisamos colocar em prática esses mecanismos e nos mobilizar de forma organizada como sociedade.

## 1.1 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta pesquisa teve como finalidade a análise do conteúdo literário disponível acerca da temática do controle social, ao longo do trabalho procuramos aprofundar as questões presentes no campo teórico, com o intuito de compreender como a sua aplicação ocorre no âmbito prático, segundo Demo (1987, p.23) "pesquisa é a atividade científica pela qual descobrimos a realidade". Partindo dessa definição de Demo, a pesquisa teve como objetivo principal compreender se o controle social é um instrumento que contribui para otimizar o desenvolvimento de políticas públicas.

Os métodos que foram empregados para o desenvolvimento desta pesquisa, basearam-se em uma abordagem qualitativa, ou seja, considerou que havia uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados foram os elementos básicos no processo de desenvolvimento da pesquisa, neste caso não foram utilizados métodos e técnicas estatísticas.

Utilizando, primeiramente, uma abordagem histórica, procurou-se compreender a evolução do indivíduo como agente participativo e ativo nas decisões políticas, desde a Grécia antiga com a sua concepção de Estado e democracia participativa, até o modelo democrático representativo presente na atualidade. A compreensão do conceito de controle social, bem como, as suas implicações na gestão pública, será o eixo central para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Para que fosse possível atingir os objetivos, foi utilizado a pesquisa bibliográfica, conforme Gil (1991, p.44) "a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". O uso de livros e artigos serão prioridades no levantamento bibliográfico a ser realizado, pois tratam-se de materiais que possuem uma maior confiabilidade, por terem recebidos algum tratamento ou análise antes de serem publicados.

Após esse levantamento bibliográfico e a leitura desse material os dados e as informações foram sistematizados para fundamentar a pesquisa. Para Gil (1991, p.84) essa fase consiste na “organização das ideias com vista em atender aos objetivos ou testar as hipóteses formuladas no início da pesquisa”. Assim, o trabalho foi estruturado seguindo uma lógica, para que o mesmo fosse compreendido como uma unidade dotada de sentido.

Outros materiais consultivos foram utilizados para fundamentar a pesquisa e complementar a análise bibliográfica, um deles foi a pesquisa documental. Realizaram-se consultas e pesquisas em sites principalmente em órgãos como: Controladoria Geral da União (CGU) através do seu portal da transparência, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre outros que colaboraram com o andamento desta pesquisa. Para esse tipo de levantamento bibliográfico, Gil (1991, p.45) afirma que:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes/Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico.

Enfim, ao longo do processo de construção desta pesquisa utilizamos de métodos científicos como um conjunto de etapas ordenadamente dispostas, onde procurou-se atingir os objetivos propostos a respeito da investigação do fenômeno, desde a delimitação do tema, o planejamento da investigação, o desenvolvimento metodológico, a coleta e a tabulação de dados, bem como, a elaboração das conclusões.

## 2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O termo democracia ficou comumente conhecido como *demos* (povo) e *cracia* (governo), oriundo da palavra *demokratia*, foram os gregos - provavelmente os atenienses - que cunharam o termo. O modelo de democracia desenvolvida na antiga Grécia consistia basicamente, na soberania da assembleia popular, na qual todos os cidadãos tinham direitos iguais de voto e fala, a despeito de suas condições econômicas ou de sua instrução.

Sobre a democracia direta Bobbio (1986, p. 41) afirma que "é evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes". A democracia praticada pelos gregos, principalmente em Atenas, é considerada um exemplo de participação dos cidadãos na política:

Entre as democracias gregas, a de Atenas era de longe a mais importante, a mais conhecida na época e, ainda hoje, de incomparável influência na filosofia política, muitas vezes considerada um exemplo primordial de participação dos cidadãos ou, como diriam alguns, era uma democracia participante (DAHL, 2001, p.22).

Era através de assembleias que os atenienses discutiam e decidiam sobre os mais variados temas que envolviam o interesse dos cidadãos e o desenvolvimento da polis, comparando com o modelo atual de democracia adotado por boa parte dos Estados, Ribeiro (2002, p.09-10) afirma que:

Essa é a maior diferença entre a democracia antiga e a moderna. Hoje elegemos quem decidirá por nós. Mesmo em cidades pequenas, delegamos por vários anos as decisões ao prefeito e vereadores. Os gregos, não. Eles iam à praça discutir as questões que interessavam a todos.

Esse modelo de democracia exercida pelos cidadãos gregos, também é mencionado por Rousseau (2002, p.46). Segundo o autor: "entre os gregos, tudo quanto o povo tinha a fazer, fazia-o por si mesmo; vivia constantemente reunido na praça pública". Salienta-se que a cidadania grega era restrita aos homens, os direitos de participar das decisões políticas não se estendiam as mulheres, idosos e escravos, pois esses não eram considerados cidadãos.

Podemos citar outro modelo de democracia direta bem sucedida, que foi o caso de Roma:

Mais ou menos na época em que foi introduzido na Grécia, o governo popular apareceu na península italiana na cidade de Roma. Os romanos preferiram chamar seu sistema de república: res, que em latim significa coisa ou negócios, e publicus - ou seja, a república poderia ser interpretada como "a coisa pública" ou "os negócios do povo" (DAHL, 2001, p.23).

Assim como em Atenas, o direito de participar no governo era restrito, na república inicialmente apenas os patrícios e os aristocratas, eram os responsáveis pela tomada de decisão. Posteriormente em Roma, Dahl (2001, p.23) afirma que "numa etapa da evolução da democracia que encontraremos mais adiante, depois de muita luta, o povo (a plebe) também adquiriu esse direito".

Essas reuniões populares que ocorriam em Atenas e Roma para discutir política, para Rousseau (2002, p.46):

No instante em que o povo está legitimamente reunido em corpo soberano, cessa toda e qualquer jurisdição do governo, o poder executivo fica suspenso, e a pessoa do último dos cidadãos é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado, porque onde se encontra o representado deixa de haver o representante.

A força política de uma sociedade que se encontra reunida para reivindicar melhores condições de vida ou para protestar, contra o governo, representa sem nenhuma dúvida um poder capaz de modificar toda uma estrutura política que esteja posta. Ainda sobre a república romana, o autor destaca que:

O último recenseamento deu a Roma quatrocentos mil cidadãos em armas, e o último censo do Império enumerou mais de quatro milhões de cidadãos, sem contar os vassalos, os estrangeiros, as mulheres, as crianças, e os escravos. Que dificuldade não haveria para reunir em assembleia o povo imenso dessa Capital e arredores? Entretanto, raramente passavam semanas sem que o povo romano se reunisse, inclusive várias vezes (RUSSEAU, 2002, P.43).

Na citação acima, nota-se que o autor menciona que apesar das dificuldades, os romanos não deixavam de exercer sua cidadania, se reunindo com frequência para tratar de questões de interesse coletivo. Mas, com a expansão do território romano, essas dificuldades iriam se agravar, como podemos auferir nas palavras de Dahl (2001, p.24) "para a maioria dos cidadãos romanos que viviam no vastíssimo território da república, a cidade era muito distante para que pudessem assistir às assembleias, pelo menos sem esforço extraordinário e altíssimos custos".

O autor ratifica essa situação ao mencionar mais alguns problemas referente a essa dificuldade:

Conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiam questões: como os cidadãos podem participar efetivamente quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? Como elas poderão ter a certeza de que as questões que mais as preocupam venham a ser devidamente ponderadas pelos funcionários - ou seja: como os cidadãos poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo? (DAHL, 2001, p.107).

Com essa dificuldade de reunir um número maior de pessoas em suas reuniões, a república romana aos poucos foi perdendo a força por não conseguir manter um número grande de cidadãos participando ativamente das decisões políticas, e conseqüentemente conforme Dahl (2001, p.24) "era negada a um número cada vez maior (e mais tarde esmagador) de cidadãos a oportunidade de participar das assembleias que se realizavam no centro do sistema de governo romano."

Essa situação vivenciada em Roma colocou em xeque o modelo de democracia direta, com a participação plena dos cidadãos, para Bobbio (1986, p.41) "que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível". Nessa mesma direção, Dallari (1984, p.39) compreende que:

Desde o século dezoito se afirmou como ideal político a democracia, sistema em que a vontade do povo deve estar acima de qualquer outra. E pela impossibilidade de reunir o povo em praças públicas, todos os dias, para tomar decisões políticas foi criado o sistema de "democracia representativa".

Por democracia representativa Bobbio (1986, p.44) nos traz uma definição bem sucinta acerca do assunto:

A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

A democracia representativa presente hoje em grande parte dos Estados modernos foi a alternativa encontrada para superar as dificuldades que surgiram na democracia direta praticada pelas sociedades mais antigas. Essa concepção de democracia começa a se desenvolver na Idade Média, como podemos constatar:

A eleição de representantes desenvolveu-se principalmente durante a Idade Média, quando os monarcas perceberam que para impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consentimento da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos não muito anônimos nas maiores cidades (DAHL, 2001, p.107).

Até o século XVIII, Dahl (2001) acreditava que um governo democrático ou republicano significasse governo do povo e que para governar, o povo teria de se reunir em um único local e votar sobre decretos, leis ou políticas. Para ser considerada democracia necessitava-se de assembleias populares, pois a "democracia representativa" seria uma contradição.

A partir da implementação de governos representativos, passou a delegar as decisões de interesse coletivo a um grupo restrito escolhido pela população através do voto. Para Dahl (2001, p. 107) "a única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes".

As reuniões agora não são mais em praças públicas, mas sim em prédios públicos criados para abrigar essa classe política, que tem como propósito defender os interesses de seu povo. Sendo assim, uma minoria tem a

responsabilidade de atender os anseios de uma ampla maioria sedenta por melhores condições de vida:

Maior parte dos estados que se governam à base de um sistema representativo: o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao "quem", que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao "que coisa", que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares. (BOBBIO,1986, p.47).

Observa-se na citação de Bobbio a preocupação com o modelo de democracia representativa, pois como apenas uma minoria tem o poder de decidir sobre os interesses coletivos, abre a possibilidade de que aqueles que estão no comando coloque suas necessidades particulares acima dos anseios da sociedade. Pode-se afirmar com base nos acontecimentos da vida real (principalmente o caso da política brasileira) que os interesses pessoais ou de determinados grupos aos quais representam, estariam acima dos interesses da nação, ou seja, a política para estes, seria apenas um meio para atingir status e bens materiais.

Constata-se atualmente que em alguns países, bem como, no Brasil que a democracia representativa vem sofrendo inúmeras críticas, pois boa parte dos indivíduos, se não for a maioria destes, não se veem representados por aqueles que foram eleitos através de seu voto, alguns autores têm denominado como a crise da representatividade. Sobre essa visão que vem passando a democracia representativa, Pont (1999, p.5) declara que:

É, inegável, entretanto, que na maioria dos países de democracia liberal, o sistema de representação vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa na abstenção eleitoral, na apatia e não participação político-social e nos baixos índices de filiação partidária.

O autor ainda aponta algumas das possíveis causas que tem levado a se pensar em crise no modelo representativo:

- no processo de burocratização e no caráter autoritário das administrações e parlamentares;
- na falta de controle dos eleitores e/ou do partido sobre os eleitos;

- nos sistemas eleitorais que distorcem a representação, fraudando a vontade popular, através dos mecanismos distritais e/ou barreiras e obstáculos para partidos pequenos;
- na falta de coerência entre o projeto e o programa eleitoral e a prática dos eleitos;
- nas trocas partidárias sem perda de mandato, onde o Brasil deve ser recordista mundial, resguardados pela lei;
- na incapacidade desses sistemas garantirem a reprodução do capitalismo com legitimidade frente a evidência dele ser reproduzidor da desigualdade e da exploração sociais (PONT, 1999, p.5).

Pode-se elencar mais algumas causas que têm levado ao questionamento sobre a funcionalidade do sistema de governo representativo. Não há dúvidas que o cidadão cada vez mais não se sente representado, basta analisar as mais recentes eleições pelo alto número de pessoas que votam em branco ou nulo, ou ainda que nem sequer dá se o trabalho de ir votar.

No caso específico do Brasil, pode-se afirmar que não é a falta de pluralismo partidário, pois atualmente o país conta com 32 partidos políticos e cada um com sua bandeira em defesa das mais diversas causas. O que ocorre no cenário político brasileiro é que a maioria dos partidos se sucumbem a outras siglas maiores em busca de atender interesses particulares e não desenvolvendo o seu papel para atender aos anseios da sociedade.

Diante dessa situação atual que vive a democracia representativa e os questionamentos em busca de uma nova alternativa, pretende-se aqui analisar o que tem sido feito para incluir cada vez mais o cidadão com um agente participativo das decisões políticas, não pretende-se aqui pleitear a volta da democracia direta nos moldes ateniense ou romano, até pelos problemas e a dificuldades supracitadas em implementar um sistema com a total participação dos cidadãos.

Mas, cabe aqui nesta pesquisa buscar ferramentas, instrumentos, enfim métodos já utilizados e que tem sido bem sucedido, aonde o cidadão possa, fiscalizar, controlar e participar ativamente da administração pública, como um indivíduo político atuante e consciente de seus direitos.

Ao longo dessa pesquisa, iremos analisar se o controle social é um instrumento que contribui para otimizar o desenvolvimento de uma gestão

pública democrática, e o quanto pode influenciar nas decisões políticas e obter resultados satisfatórios na implementação das políticas públicas.

## 2.1 A CIDADANIA AO LONGO DA HISTÓRIA BRASILEIRA

A história da cidadania no Brasil é caracterizada por uma classe detentora de um maior poder aquisitivo econômico e de uma maior influência social, que sempre teve uma importante participação nas decisões políticas do país, enquanto que o restante da população era marginalizada, e a esta era renegada qualquer direito social ou civil. Desde o período colonial até os dias atuais, essa relação desproporcional de força presente na sociedade brasileira, gerou por muitos anos um controle social por parte do Estado e/ou de uma classe dominante sobre os demais, essa situação pode ser constatada em diversos momentos da história política do Brasil.

No período colonial com a chegada dos portugueses, o território brasileiro se configurou com uma unidade produtiva do latifúndio e com a mão-de-obra escrava indígena e africana. Tanto aos indígenas quanto aos africanos, foram negados a cidadania, eram utilizados exclusivamente no trabalho, sendo que a única garantia que tinham era o dever de obedecer. Conforme Saes (2001, p.386):

Desde o início da colonização, um ideal de comunidade paternalista, no qual não há lugar para a luta pela conquista de direitos, substituída esta pela distribuição de favores por parte dos de cima e pela manifestação de lealdade ou gratidão por parte dos de baixo.

Aqueles que detinham um maior poder aquisitivo gozavam exclusivamente de alguns direitos, já os escravos agradeciam pela condição que eram impostos a viver sem nenhuma garantia. A respeito da escravidão Carvalho (2002, p.19) afirma que “do lado negativo, gerava grande isolamento da população em relação ao mundo da administração e da política. O poder privado exercia o domínio incontestado. O fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão”.

Observa-se que o autor cita a escravidão como o principal fator negativo para o desenvolvimento da cidadania naquele período e que se arrastou por muitos anos da história brasileira. Outro fator relevante é que não havia um poder público instituído, os senhores dono das terras ficavam com os escravos

sob sua tutela, e controlavam a forma de vida destes, ou seja, praticamente as normas de condutas determinavam os direitos civis da época. Sobre esse período colonial Carvalho (2002, p. 22) destaca:

O registro de nascimentos, casamentos e óbitos, eram exercidos pelo clero católico. A consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis. Outro aspecto da administração colonial portuguesa que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos era o descaso pela educação primária. De início, ela estava nas mãos dos jesuítas. Após a expulsão desses religiosos em 1759, o governo se encarregou, mas de maneira completamente inadequada.

Nota-se que a presença do poder público no período colonial era inexistente, fazendo com que a população da época não tivesse um espaço ou algum representante aonde pudesse recorrer, para resolver algum problema e até mesmo solicitar algo que pudesse trazer algum benefício. O intuito de retroagir a um longínquo período da história brasileira serve para demonstrar que a dificuldade que a sociedade tem em compreender a respeito daquilo que é público, está na raiz de sua formação e construção.

Durante longos anos, o direito de participar de alguma maneira das decisões políticas era facultado apenas a uma pequena parcela da população, geralmente eram aqueles detinham algum tipo de poder como nobres, burocratas, militares, comerciantes ricos, senhores de engenho e homens de posses. Essa segregação política iria permanecer até quase o final do período imperial, a situação começa a mudar com a promulgação da primeira Constituição do Brasil.

A Constituição de 1824 concedeu o direito ao voto somente aos homens livres e proprietários, de acordo com seu nível de renda, fixado na quantia líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Para ser eleito, o cidadão também tinha que comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido<sup>1</sup>.

Com a Constituição é dado o primeiro passo, ainda que muito pequeno, na direção de incluir cada vez mais pessoas na tomada de decisão, Carvalho (2002, p. 29) faz uma importante reflexão a respeito “a Constituição (1824)

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/constituicoes-brasileiras>

regulou os direitos políticos, definiu quem teria direito de votar e ser votado. Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal”. Cabe salientar que as mulheres e os escravos não tinham ainda conquistado o direito de votar.

Um fenômeno político que não se pode deixar de mencionar em virtude de sua importância e os resquícios que ainda existem no meio social, é o chamado Coronelismo que vigorou durante a República Velha. O coronel personificado na figura de grandes proprietários de terra, detinha um grande poder, no qual impunha os seus mais variados métodos para satisfazer as suas vontades políticas. Em seu emblemático livro *Enxada e voto*, Leal (2012, p.43) afirma que o coronelismo é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”.

O coronelismo não deixa de ser uma manifestação de cunho privatista que visa atender aos interesses particulares dos coronéis em detrimento das necessidades da população. Esse modelo político se desenvolvia nas áreas rurais, onde residia uma população carente e ainda muito dependente dos favores políticos. Para concluir acerca do tema coronelismos, Carvalho (2002, p. 56) faz uma importante constatação:

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele.

Conforme citação acima, observa-se o quanto o coronelismo intervia na vida política da população. Ainda hoje, nota-se resquícios desse fenômeno político, tanto nas cidades como nas áreas rurais. Comumente surge na mídia ou em conversas informais, casos de pessoas que teriam trocado seu voto por favores ou algum produto, uma característica do coronelismo era esse clientelismo. Outra situação que podemos mencionar é a distribuição de cargos comissionados, geralmente feito sem nenhum critério técnico ou de merecimento, o objetivo principal é distribuir a maior quantidade possível de cargos, e assim manter um maior número de eleitores comprados através dessa prática.

Ainda hoje é comum ver em cidades mais afastadas cenas que rememoram os métodos coronelistas, como podemos verificar na foto 01 abaixo, as casas são marcadas com bandeiras na cor que representa o partido político, essa ação serve para mostrar que os moradores da casa, de certa maneira, são objetos de uso, se não da figura do coronel, mas de lideranças políticas locais, que herdaram o jeito de fazer política.



Foto 01 – Bandeiras revelam a opção política em Macururé - BA

Fonte: <http://sertaoafora.blogspot.com.br/2012/08/casas-populares-de-macurure-moradores.html>, acessado em 18.09.14.

Quando nos deparamos com esta imagem, num primeiro momento fica difícil pensar numa gestão democrática participativa no Brasil como um todo, mas ainda há muito que evoluir a respeito da ideia de cidadania e consciência política.

Outro momento importante da história política brasileira que merece destaque foi a conquista do direito do voto feminino, garantido num primeiro momento através do decreto 21.076 do Código Eleitoral Provisório, mais tarde seria ratificado na constituição de 1934, onde permitia o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo proibição do voto aos mendigos e analfabetos. A inclusão cada vez maior de

uma parcela da população aos poucos se tornava realidade, mesmo que a passos lentos, o cenário político brasileiro começava a dar sinais de uma maior abertura. O caminho para uma gestão mais democrática aos poucos tornava-se realidade, com a inclusão das mulheres, as decisões eleitorais contemplavam a maioria dos cidadãos.

Mas, o golpe militar de 1964, colocaria uma gigantesca pedra no caminho, forçando uma parada na marcha que caminhava em busca de mais direitos civis. A ditadura militar, então imposta, impediu o exercício da cidadania ao proibir o voto direto para Presidente e outros representantes a cargos majoritários. Diante deste cenário, Costa (1999, p.106) constata que “durante o período da ditadura militar, o ‘controle social’ da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão”.

Conforme a citação acima, esse Estado opressor acaba criando um sentimento de revolta no Brasil, pois durante a ditadura militar qualquer forma de participação social na administração pública era nula. Segundo Bordenave (1983, p.08) “o maior erro das ditaduras é pensar que toda a população se sente aliviada por não ter de tomar decisões, preferindo transferi-las ao governo”. Bordenave faz uma importante constatação, pois colocar o povo a margem das decisões do Estado por um longo período, acaba alimentando um sentimento de revolta e conseqüentemente a sociedade se mobiliza em busca de mudanças.

Através de mobilizações com pessoas de diferentes segmentos da sociedade, foi possível sensibilizar a população, e dessa maneira, estruturar movimentos para que juntos pudessem reivindicar por mais democracia e liberdade. Esses movimentos culminaram com as diretas já, de cunho político e com grande participação popular que ocorreu nos meados da década de 80, defendia o reestabelecimento das eleições diretas para presidente da República no Brasil. Nesse período, ocorreram diversos eventos espalhados pelo Brasil, com a participação de milhares de brasileiros.

As eleições de 1985 ainda ocorreram com voto indireto, pois a emenda constitucional que postulava a volta das eleições direta, não foi aprovada no ano anterior. As eleições diretas para presidente do Brasil só voltaria acontecer em 1989, após ser estabelecida na Constituição de 1988.

## 2.2 A PARTICIPAÇÃO PRESENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Além da necessidade de uma organização social que possa fomentar um maior interesse dos cidadãos, é plausível que esses também conheçam os dispositivos legais disponíveis para que essas atividades possam ser realizadas em conformidade com as bases jurídicas legais. No Brasil, a constituição de 1988 traz uma série de direitos que permitem ao indivíduo colaborar com o desenvolvimento de um Estado de direito democrático, bem como, deveres que possam manter a ordem necessária em uma democracia. Sobre a constituição brasileira, Rocha afirma que:

As inovações consagradas na Constituição de 1988 colocaram o Brasil como um dos países de legislação mais avançada, no que diz respeito à proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Contudo, essas inovações tendem a não surtir o efeito esperado, na medida em que a sociedade brasileira desconhece seus direitos e em que proporção eles são protegidos pelo Estado, permitindo que setores conservadores façam "tábua rasa" das conquistas sociais presentes no texto constitucional<sup>2</sup>.

Considerada por muitos como uma constituição cidadã, o conjunto de leis nela contida, permite ao cidadão brasileiro uma maior participação nas atividades políticas desenvolvidas no país, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Salienta-se um ponto importante citado por Rocha, de nada adianta ter um valioso instrumento se a sociedade brasileira não se interessar em conhecê-lo, para poder fazer um melhor uso deste.

A Constituição Brasileira abriu a perspectiva para que fossem criadas novas regulamentações, com o intuito de fortalecer ainda mais o processo de inserção dos indivíduos na gestão pública. Em sua análise, Nogueira (2004, p.145) afirma que:

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>

A constituição brasileira de 1988, por exemplo, na qual ressoam claramente as vibrações da luta contra a ditadura militar e que existem importantes elementos de democracia participativa (como o instituto de iniciativa popular e a participação da comunidade na formulação dos planos diretores das cidades, para mencionar dois bem evidentes), ajudou paradoxalmente a acelerar essa conversão, por intermédio do preceito que patrocina todo o título da ordem social: a descentralização participativa. A partir de então, a gestão administrativa das grandes políticas da seguridade social (saúde, educação, assistência social) passou a ser definida como tendo “caráter democrático e descentralizado, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Podemos destacar um ponto importante da análise de Nogueira, pois o autor cita a descentralização como um fator importante, levar as decisões políticas para outras esferas é um passo fundamental para possa haver uma administração mais democrática, e dessa maneira, contemplar um número maior de indivíduos que estejam dispostos a contribuir com o desenvolvimento de projetos para área pública. A respeito dessa participação, contemplada pela Constituição, Dallari (1996, p.13-51) conclui que:

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Nota-se que Dallari deixa claro o papel da Constituição vigente no país, de não apenas ser um instrumento democrático, mas que também permite a atuação de indivíduos na gerência dos bens públicos. A partir da Constituição, novos desdobramentos jurídicos vão surgir gerando ferramentas importantes que vão auxiliar o cidadão em sua empreitada pela busca de um estado mais democrático.

Outra contribuição importante para o fortalecimento da participação do indivíduo veio com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que tem como princípio a concepção de um Estado Democrático de Direito. A Constituição em seu capítulo VII onde trata da administração pública ainda prevê que a “lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Sendo regulamentada pela lei Emenda Constitucional nº 19, conforme segue:

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

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

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Brasil, 1988)*

As garantias apresentadas pela Constituição deram a população um importante instrumento jurídico, para que pudessem ser criadas jurisprudências a fim de disciplinar e ao mesmo tempo ampliar o leque de prerrogativas legais, protegendo assim, todo o cidadão que queira participar como um agente ativo na gestão pública. Ainda conforme a Constituição em seu art. 14º determina que, *a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

*I - plebiscito;*

*II - referendo;*

*III - iniciativa popular.*

O direito ao voto na Constituição de 1988, enfim é garantido a todo e qualquer cidadão sem nenhuma distinção, esse passa a ser o principal instrumento de participação da população na política. Mas, conforme Wainwright (2005), o voto não assegura o controle popular, pois as instituições, tanto do partido como do aparelho do Estado, dispõem de mecanismos que bloqueiam ou mediam, até eliminarem, as demandas e os desejos populares. Salienta-se ainda que a lei cria outros meios que permite ao indivíduo intervir na gestão pública, esses meios são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que serão tratados mais adiante.

Com a Constituição cria-se juridicamente elementos para que outras leis mais específicas sejam desenvolvidas para atender as necessidades das mais diversas áreas, como educação, saúde, seguridade social, transporte entre outras. Podemos analisar o caso da educação que através da lei nº 9.394/96,

estabelece as diretrizes e bases para o sistema de educação nacional e da às seguintes providências:

*Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

*I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;*

*II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;*

Nota-se que em seu artigo 14º da lei de diretrizes da educação cita a expressão gestão democrática, o que denota uma preocupação em desenvolver uma administração mais participativa na área da educação. Outro setor que merece ser destacado é o da saúde, no qual também contam com regulamentação própria através da lei 8.142/90, na qual institui a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.

Assim como na educação o setor de saúde obtém uma importante conquista com a implementação de um conselho, que conta com a participação de indivíduos de diversos segmentos sociais, conforme podemos verificar em seu 2º parágrafo do art. 1º da referida lei:

*§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.*

Ressalta-se ainda que a área da saúde foi pioneira na luta por um modelo de gestão mais democrática, desde a reforma sanitária nos fins da década de 70, as pessoas envolvidas nas discussões, pleiteavam uma maior participação social em sua administração.

A legislação tem avançado no sentido de garantir uma gestão mais participativa, nota-se através da lei 10.683/03, que dispõe sobre a organização

da Presidência da República e dos ministérios, que o seu conteúdo segue nessa mesma direção, em seu artigo 3º e inciso I podemos constatar:

*Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente;*

*I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo;*

A regulamentação dessa lei foi fundamental para que o processo de participação da sociedade civil na gestão pública ganhasse mais espaço, pois ela não especifica nenhum setor ou área de atuação do Estado. Com a generalização e uma abertura maior em relação à introdução de uma gestão mais participativa, resultou recentemente em um decreto presidencial, que tem gerado muita discussão a respeito de seu conteúdo.

O decreto acima referido é nº 8.243/14, no qual institui a Política Nacional de Participação Social – SNPS, e das outras providências conforme segue:

*Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.*

*Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.*

Observa-se que no decreto é citado que a administração pública deve ser realizada em conjunto com a sociedade civil, para que possa haver uma cooperação entre as partes, na formulação execução das políticas públicas, com o objetivo de obter uma gestão pública mais eficiente, transparente e que

possa se aproximar cada vez mais das reais necessidades dos cidadãos. Além dos objetivos, são estabelecidas algumas diretrizes:

*Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:*

*I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;*

*II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;*

*III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;*

*IV - direito à informação, à transparência e ao **controle social** nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;*

*V - valorização da educação para a cidadania ativa;*

*VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e*

*VII - ampliação dos mecanismos de controle social.*

As diretrizes aqui propostas contemplam de forma democrática a institucionalização do controle social e seus instrumentos, como meio de otimizar a administração pública. Importante salientar que no inciso I a participação social é mencionada como um direito do cidadão, ou seja, não é algo facultativo muito menos uma prerrogativa fornecida pelo estado, trata-se de um direito do cidadão conquistado com muita dificuldade. Outro ponto que merece destaque é a proposta de integrar os diferentes modelos de democracia (representativa, participativa e direta) utilizando os mecanismos que cada uma pode oferecer, sem restringir ou obrigar a aplicação de algum instrumento democrático de maneira arbitrária.

Ainda sobre as diretrizes acima citada, importante mencionar que o decreto contempla o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações de caráter público, esses itens deveriam fazer parte de toda e qualquer instância da gestão pública, e serem aplicados na prática de maneira

eficaz. O tratamento dado as diferenças culturais, também estão presentes, pois em um país com sua imensa extensão territorial e diversidade cultural, far-se-á necessário que haja respeito as diversas formas de expressão.

A lei ainda deixa em aberto a possibilidade da ampliação de mecanismo de controle social, que possa ser incorporado. Esse decreto veio para consolidar e normatizar as ações de participação social em qualquer atividade desenvolvida no âmbito do Poder Público, sem essa normatização, teríamos que ter um conjunto de lei para cada setor, e a criação de um corpo jurídico específico para cada área iria depender muito da capacidade organizativa para exercer pressão e obter as conquistas necessárias.

Esse decreto tem gerado inúmeras críticas, pois para alguns trata de um golpe presidencial para que determinados grupos sociais possam decidir ou até mesmo legislar, sobre assuntos de interesses públicos. Um dos problemas está na definição de sociedade em seu artigo 2º “*1 - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;*”. Nota-se que o primeiro item mencionado, refere-se ao cidadão, ou seja, qualquer pessoa pode participar, o texto a seguir inclui outras denominações como os movimentos sociais, mas não exclui, outros segmentos da sociedade. É compreensível e notável que no Brasil ainda não temos uma organização social consolidada, o que pode nos levar a pensar que pequenos grupos teriam mais força para defender suas pautas específicas, mas, o problema não está no decreto, e sim na estrutura social do país.

Outra crítica feita recai sobre o fato que o decreto estaria tirando o poder do congresso nacional, o atual presidente da Câmara dos Deputados Henrique Alves, deu a seguinte declaração “o decreto está em desarmonia com o princípio da separação dos Poderes, pois ao Congresso Nacional cabe, precipuamente, formulação de políticas públicas, por meio de lei, após amplo debate entre todas as forças políticas — da situação e da oposição — sobre as mais diversas demandas de todos e quaisquer grupos da sociedade, alinhados ou não, ao governo”. Através de uma leitura mais cuidadosa constata-se que em nenhum momento o texto cita a possibilidade dos mecanismos de participação social decidir ou votar algo, devemos destacar ainda que esse

decreto tem o intuito de regulamentar a lei nº 10.683 de 2003, em seu art. 3º, caput, inciso I, já mencionado aqui, traz o seguinte trecho *implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo;*

Para não ter nenhuma dúvida quanto ao papel da sociedade na gestão pública, nota-se claramente que o decreto baseia-se em uma lei que pretende implementar instrumentos de consulta, em nenhum trecho do texto há menção quanto à possibilidade de intervir nas decisões seja do senado ou da câmara.

O mais importante é que o decreto reascendeu o debate sobre a participação da sociedade civil da administração pública, como aqui no Brasil esse modelo de gestão ainda não é muito difundido em escala nacional ou até mesmo regional, temos alguns exemplos bem sucedidos de municípios que utilizam o orçamento participativo. É aceitável que cause reações adversas a esse tema, pois sociedade organizada fora os movimentos sociais no caso brasileiro tem sido exceção, logo faz alguns pensar que esses movimentos vão passar a decidir os rumos da política nacional, quando que a intenção no sentido literal, é de apenas tornar o Estado mais próximo da sociedade, ou seja, exercer uma representatividade que atenda os anseios dos representados.

### 3 CONTROLE SOCIAL

O conceito de controle social na teoria política tem se caracterizado pela ambiguidade de seu significado, pois a sua concepção tem originado sentidos diferentes sobre a ideia de Estado e de sociedade civil. O termo controle social pode ser utilizado para designar o controle de Estado sobre a sociedade, ou o controle da sociedade sobre as ações do poder público.

Sobre esta ambiguidade em torno do significado da expressão controle social, Costa (2009, p.106) afirma que:

O controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia.

Nota-se que na argumentação da autora a mesma restringe essa interferência na gestão pública a uma parte da sociedade, ou seja, as classes subalternas, neste caso o controle social possibilitaria a inserção dos menos favorecidos economicamente.

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<sup>3</sup>.

Outra definição traz uma importante contribuição, segundo Scatena e Assis (2003, p.377):

Controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado.

Cabe destacar a respeito da afirmação supracitada, pois as autoras

---

<sup>3</sup> Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, acessado em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/colecao-olho-vivo>

deixam claro que o controle social não pode ser confundido com os movimentos sociais já existentes, esses continuariam exercendo o seu papel e reivindicando suas pautas específicas.

A ideia de participação popular na administração pública também foi reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme descreve Dallari (1984, p.26):

Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos. Diz, entre outras coisas, o artigo 21 da Declaração que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a baseada autoridade do governo.

Segue abaixo o trecho da Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu Artigo 21.º na íntegra, na qual Dallari se referiu:

- Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
- Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
- A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

No mundo de maneira geral, principalmente nos países ocidentais a década de 60 foi um período de grandes reivindicações populares em busca de um novo paradigma político. Sobre esse período histórico de mobilização observa-se que:

Nos últimos anos da década de 60, a palavra participação tornou-se parte do vocabulário político popular. Isso aconteceu na onda de reivindicações, em especial por parte dos estudantes, pela abertura de novas áreas de participação - nesse caso na esfera da educação de nível superior - e, também por parte de vários grupos que queriam na prática, a implementação dos direitos que eram seus na teoria. (PATEMAN, 1992, p. 9).

Observa-se que o anseio da população em participar como um indivíduo ativo na gestão pública, tornava-se algo concreto, pois o sentimento de rebeldia contra o modelo de gestão imposto, já não era mais aceito por aqueles que ficavam à margem das decisões, uma nova alternativa far-se-ia necessária diante do paradigma imposto pelo poder público.

Podemos dizer que através da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, sugerindo alternativas para que o poder público adote medidas que realmente atendam ao interesse da sociedade e, conseqüentemente exigir que o gestor público preste contas de sua atuação.

A importância de que haja pessoas engajadas em desenvolver um papel de agente controlador e/ou fiscalizador das atividades desenvolvidas no âmbito da gestão pública, serve muito mais para reforçar e contribuir para que o modelo de democracia representativa se fortaleça ainda mais, nesse sentido Nogueira (2004, p.140) afirma que:

A sombra da participação – a (re) valorização da de ideia de democracia direta - contrastará cada vez mais a imagem de equilíbrio, eficiência e autenticidade vinculada à democracia representativa. E ainda que o liberalismo tenha resistido (recompondo-se em parte como neoliberalismo), é evidente que a democracia participativa tornou-se uma referência impossível de ser ignorada.

Ainda sobre a contribuição de que uma efetiva participação da sociedade pode trazer ao sistema representativo, como se pode observar nas palavras acima de Nogueira, outro autor contribui com essa afirmação:

Finalmente, "participação", no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside à justificação do método democrático. São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. (PATEMAN, 1992, p.25).

Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente e conseqüentemente cria condições para que haja uma administração mais transparente. Conforme

Nogueira (2004, p. 150):

A gestão participativa procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade. Ela é, em boa medida, uma aposta democrática e republicana: o governar deve visar o povo, fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado, funcionando segundo regras, critérios e procedimentos que privilegiam aquilo que é público, o bem comum e o interesse de todos.

Para que haja uma maior participação da sociedade ou setores organizados desta, faz-se necessário um maior engajamento político dos cidadãos, para evitar que essa minoria que foi eleita, seja a única capaz de decidir a maneira como utilizar os recursos para desenvolver políticas públicas, Dagnino (2007, p. 101), nos traz uma elucidação importante:

Sob determinadas condições, é possível alcançar, por meio da participação, resultados relevantes tanto em termos de inclusão quanto em termos distributivos. Uma dessa condição é a presença da sociedade civil organizada, sobretudo, na forma de associações capazes de aproximar as demandas sociais das políticas sob gestão nos espaços participativos, e também de conferir legitimidade as iniciativas públicas, ampliando a adesão social a elas.

O argumento mencionado por Dagnino aponta para alguns setores da sociedade civil que de maneira organizada pode contribuir para uma maior inclusão de indivíduos na participação de uma gestão pública democrática, que possam inserir essa discussão e ampliar o debate para construir uma consciência coletiva que possa possibilitar que cada indivíduo exerça a sua cidadania.

A necessidade de manter uma sociedade organizada em torno de seus objetivos é de fundamental importância para que possa atingi-los:

Para se atingirem grandes objetivos políticos é indispensável um trabalho organizado. Isso porque toda proposta de modificação na vida social encontra a resistência dos interesses estabelecidos, dos acomodados ou daqueles que têm medo de toda transformação. Por esse motivo, mesmo as propostas que possam trazer maior benefício comum precisam de um trabalho constante e sistemático para serem aceitas e concretizadas. (DALLARI 1984, P. 47).

Observa-se que Dallari enfatiza o quanto é importante a realização de um trabalho organizado e sistemático para que se atinjam os objetivos políticos, pois se uma sociedade pretende participar ativamente da

administração pública, far-se-á necessário que haja um engajamento e organização a fim de obter resultados positivos. Ainda sobre a importância dessa organização, Dallari (1984, p. 48) conclui:

A par disso, a organização dá maior proteção aos que trabalham pela mudança, o que é muito importante quando os que desejam tal mudança não gozam de grande proteção na ordem social ou quando as propostas contrariam os interesses de pessoas poderosas dispostas a cometer violências para proteger esses interesses.

Em contrapartida, há alguns problemas que implicam o desenvolvimento de uma sociedade participativa na tomada de decisão da administração pública, nesse contexto Nunes (1999, p.122) afirma que “quando uma sociedade começa a se organizar, um dos primeiros problemas se diz respeito à consolidação de líderes”. A falta de um líder ou líderes realmente aparece como um problema, principalmente se pensar de que maneira chegaremos a esses indivíduos, fazia-se uma eleição, seriam indicados aqueles que dispõem de mais tempo ou se esperaria o surgimento natural de uma liderança.

Ainda a respeito da questão de liderança, Nunes (1999, p.122) conclui que “para uma ação autônoma, uma população precisa contar com líderes mobilizadores que mantêm sua liderança e conduz eficazmente uma luta conjunta a partir da capacidade de mobilização dos que o cercam”.

A questão da liderança realmente é de extrema importância para que se possa organizar uma comunidade e conseqüentemente atingir os objetivos de sua mobilização. Mas não é apenas a questão da falta de uma líder que pode ser um entrave, a autora ainda cita que a baixa escolaridade da população brasileira e a histórica diferença socioeconômica (elite x classes populares), são outros pontos a serem discutidos.

A baixa escolaridade é sem nenhuma dúvida um dos principais entraves para o desenvolvimento social de qualquer país. No caso brasileiro, ainda hoje sofremos com o baixo nível de escolaridade de sua população, o que acaba dificultando na elaboração de atividades que requer algum grau de instrução. A autora traz uma importante colaboração:

O baixo grau de escolaridade da população adulta em grande parte das cidades brasileiras tem repercussões no fato de não dominarem a linguagem escrita e oral, ou não terem conhecimentos específicos para a tomada de decisões. A vivência da escola é muito importante para o domínio de procedimentos concreto do processo participativo, que são os mesmos da democracia direta. (NUNES, 1999, p.119).

Outro fator mencionado pela autora, que serve como um estorvo na implementação da participação popular, é a histórica diferença socioeconômica entre elite x classes populares. Constata-se no caso brasileiro que historicamente a classe detentora de um maior poder aquisitivo econômico ou de uma maior influência social, sempre teve uma importante participação nas decisões políticas do país. Nesta perspectiva, Nunes (1999, p.120) explica que:

A relação elite x povo no Brasil é uma relação hierarquizada entre os que podem e os que não podem, entre os que sabem e os que não sabem, entre os que tem (dinheiro, relações social, saber) e o que não tem, essa relação tem que ser transformada.

Para que essa situação possa ser modificada, faz-se necessário que a população entenda que somente organizados e com propósitos que atenda as reais necessidades da maioria da população, possa sobrepor as necessidades de uma minoria que historicamente detém uma fatia maior da riqueza.

Como podemos observar, o controle social possibilita uma inserção do cidadão comum no debate político, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Apesar das dificuldades, a democracia participativa funciona como um complemento ao sistema representativo, além de ser indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade. Se os nossos representantes não conseguem atender a agenda de políticas sociais que vá de encontro com os interesses da sociedade, nada mais justo que esta sociedade passe a fazer parte da administração pública de uma maneira mais incisiva.

### 3.1 OS MECANISMOS DA PARTICIPAÇÃO

A respeito das diversas formas que o cidadão pode interferir na gestão pública, Di Pietro (1993) analisa que há duas grandes modalidades, a forma de participação direta, como por exemplo, a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito e formas de participação indireta, como participar através de um ouvidor, ou a atuação em conselhos. A autora ainda divide as formas de participação que pode ocorrer dentro de cada um dos poderes do Estado, dessa maneira, no poder legislativo teríamos as audiências públicas, iniciativa popular, referendo, no poder executivo conselhos de gestão, direito de petição e enquanto no judiciário a ação popular, Ministério Público e ação civil pública.

Além desses instrumentos citados acima, existem legalmente constituídos outros instrumentos de Estado que objetivam o controle público. Segue abaixo uma breve descrição elaborada por Ricci<sup>4</sup> de alguns desses instrumentos:

- **Ministério Público** - Tecnicamente é o defensor e guardião dos direitos da sociedade, assegurados na Constituição.
- **Tribunal de Contas** - Órgão auxiliar dos Parlamentos (municipais, estadual e federal), compete à fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os entes federativos (municípios, Estados e União). Todo cidadão pode denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas.
- **Ação Civil Pública** - O Ministério Público ou associação civil (com ao menos um ano de existência) podem apresentar representações, sem custas, honorários ou outras despesas.
- **Mandato de Segurança Coletiva** - Denúncia que protege um direito certo. Esta ação pode ser impetrada por associação civil, partido político ou organização de representação de classe,

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7590/4362>

contra autoridade pública que descumprir este direito.

- **Mandato de Injunção** - Quando a ausência de uma norma que regulamente uma situação impede o exercício de um direito ou liberdade garantida constitucionalmente.

**Ação Popular** - No caso de um direito ou interesse público for lesado, qualquer cidadão pode, individualmente, entrar no Judiciário com uma ação popular. Visa proteger o patrimônio público, a moralidade da administração pública, o meio ambiente e o patrimônio ambiental e cultural.

Esses mecanismos acima citados que possibilitam a participação popular nas decisões do Estado, alguns são instituições regulamentadas que prestam importantes serviços a sociedade como é o caso do Tribunal de Contas e Ministério Público, que são considerados como um tipo de controle externo, ou seja, que envolve as tarefas de fiscalizar, avaliar e corrigir a totalidade da administração pública.

Em outros casos, como por exemplo, plebiscito e referendo, a população tem o direito a votar para que possa decidir sobre algum assunto, mas conforme a lei que os regulamenta a de nº9.709/98 segundo o art. 2º da referida lei, "*plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa*". Para que ambos possam ser realizados, dependem de autorização do Congresso Nacional.

Em relação ao plebiscito de âmbito nacional, o último ocorreu há mais de vinte anos, refere-se ao plebiscito que levou os brasileiros às urnas em 1993 para escolher entre a república e a monarquia constitucional, bem como entre o parlamentarismo e o presidencialismo. Este seria o último plebiscito em âmbito nacional, pois em nível regional ocorreu em 2011, um plebiscito para decidir sobre a divisão do estado do Pará.

Enquanto ao referendo tivemos em 2005 uma votação para decidir sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição, essa consulta abrangia todo o território brasileiro. O último referendo aconteceu em 2010, onde a população acreana, votou para decidir pela manutenção ou não da mudança de fuso horário.

A iniciativa popular permiti o acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um projeto de lei, submetendo-o à apreciação do Poder Legislativo, na Constituição Federal de 1988 em seu art. 61, § 2º, menciona que:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No Brasil, a última lei criada através de iniciativa popular foi o projeto de ficha limpa, instituído em 2010. Além dessa, apenas outras três leis foram criadas através desse dispositivo, o que demonstra ainda uma apatia da população em participar de decisões políticas.

Apesar de ter avançado na criação de mecanismos que possibilitam a participação do cidadão brasileira na administração pública, nota-se ainda o pouco uso desses instrumentos. Mesmo garantidos por lei, nota-se que ainda não há o interesse em conhecer as formas existentes de participar das decisões do Poder público.

### 3.2 PODER LOCAL

Tratar da questão do poder local se faz necessário, pois algumas experiências bem sucedidas de controle social no Brasil têm ocorrido em uma determinada porção do território, limitado à esfera local. Mas como delimitar este espaço local? Para Dowbor (1999, p.10) "o espaço local no Brasil é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos". Partindo para uma análise mais ampla do conceito local em relação a sua escala de atuação, Fischer (2004) destaca que quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado a várias escalas de poder.

Nota-se por essa definição de Fischer que a questão local não se restringe a uma única escala especialmente, no âmbito das cidades e regiões e conclui que as múltiplas escalas estão presentes em projetos de pequeno porte que abrangem um bairro, onde os atores sociais envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais ou internacionais.

A mudança na maneira de gerir o território no que se remete ao município é notada na Constituição Brasileira de 1988, onde, segundo Edgard Bastos (1989, p.7) "ao contrário da Constituição de 1967, nitidamente centralizadora, a atual tem na descentralização administrativa e financeira uma de suas principais características". Dessa maneira, as responsabilidades antes centralizadas no governo federal deverão, aos poucos, ser transferidas para as administrações dos Estados e Municípios. Bastos observa que, para isso, foi estabelecida ampla reforma na distribuição dos recursos tributários, de modo a reforçar as finanças dos governos locais, permitindo a descentralização.

Antes dessa mudança a União ficava com 45%, os Estados com 37% e os municípios com 18%. Com a reforma tributária, a União passa a ter 36% dos recursos, os Estados 40% e os municípios 24%. A descentralização possibilita uma maior autonomia dos municípios, quanto ao desenvolvimento de políticas públicas, pois com recursos próprios e menos dependência de outras instâncias.

Sobre a importância da descentralização Tonella (2006, p.40), ressalta:

A descentralização administrativa é uma realidade que as administrações municipais e a população local tem que lidar e a eficácia das políticas públicas dependerá em muito da capacidade de captação de recursos na esfera estadual e federal. A existência de condições sociais, políticas e institucionais, que permita um maior envolvimento da população no processo decisório, torna-se crucial para alterar a capacidade governativa em nível local.

Esse novo enfoque sobre a administração pública municipal trouxe novas experiências na gestão local dos territórios e de modo geral, nota-se que em algumas cidades esse modelo de gestão da coisa pública com a participação da sociedade civil, tem colhido bons frutos. Com a descentralização e autonomia na gestão dos recursos financeiros, o administrador público passa a ter mais liberdade na destinação de um percentual para aplicar em políticas públicas.

O desenvolvimento de mecanismos de controle social em escala local serve como um exercício para que o indivíduo coloque em prática ações para construir uma gestão democrática. E com o passar do tempo busca alcançar através da participação outros níveis da administração pública, de maneira mais organizada com o aprendizado conquistado.

Apesar de aparentemente demonstrar uma maior facilidade de aplicação do controle social em nível local em virtude do tamanho do território, bem como, uma maior praticidade para reunir as pessoas, Tonella (2006, p.43) levanta algumas questões para reflexão:

Deve-se levar em conta, ainda, a maior ou menor capacidade das comunidades locais em se organizar autonomamente. A realidade de muitos municípios do interior ainda é pautada pela prática clientelista, no qual o controle da vida pública fica centrado nas mãos de algumas lideranças. A dinâmica dos conselhos gestores e a eficácia (ou não) da implementação do modelo devem ser compreendidas a partir da imensa diversidade de realidades municipais e não apenas a partir da realidade das metrópoles.

A autora questiona um problema associado ao histórico político brasileiro e que ainda hoje, infelizmente, reflete na sociedade. O clientelismo está mais presente do que podemos imaginar, e não apenas em cidades longínquas ou interioranas. A prática é muito comum até mesmo em cidades situadas em áreas metropolitanas, não é difícil encontrar pessoas que trocam seu voto por uma mercadoria ou por algum favor. Persiste ainda a lógica do individualismo,

onde cada um quer resolver os seus problemas particulares, enquanto que políticas de interesse coletivo ficam em segundo plano.

Observa-se no comportamento do cidadão um dos principais defeitos que se reflete em nossos representantes, que está em colocar as necessidades particulares acima das reais necessidades coletivas da sociedade. Eis uma das dificuldades para colocar em prática o controle social, a herança política vai se perpetuando de geração para geração.

### 3.3 GESTÃO PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS

A gestão e o planejamento dos municípios vêm ganhando um lugar de destaque ao longo dos anos, no que se refere à administração pública. Para entender e organizar melhor o seu território, a prefeitura tem contado com profissionais de diversas áreas, como arquitetos, geógrafos, engenheiros, urbanistas, sociólogos, economistas entre outras. O orçamento participativo é definido por Fernandes e Bonfim (2005, p.139):

Grosso modo, orçamento participativo consiste na deliberação em assembleias regionais da cidade, de recursos que o governo municipal destina para obras e/ou melhoramentos urbanos. As demandas são encaminhadas por delegados eleitos nas regiões que representam os bairros ou um conjunto de bairros e são decididas em uma assembleia maior grades de prioridade, chegando até a deliberação final dos recursos para serem investidos nos bairros.

O orçamento participativo (OP) pode ser considerado uma inovação democrática na gestão das cidades, Avritzer e Pires (2005) destacam que uma vez que se relaciona de forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. Trata-se de uma política participativa que ocorre em nível local e responde as camadas mais desfavorecidas em busca de uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Incluem atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação, envolvendo participação.

Na esfera local, Basso (1998, p.17) acredita que “para melhorar o desempenho da administração municipal, requer-se uma administração que concilie o atendimento das necessidades da comunidade e o incentivo às potencialidades do próprio município”. As estratégias de uma administração municipal que se propõe ser democrática resultam da participação da sociedade, pois o Poder Público Municipal existe justamente para atender as demandas resultantes dos interesses municipais.

A participação da população no processo de planejamento é de grande relevância, pois traz os agentes sociais excluídos, para os centros de decisões,

com isso fazendo que o próprio povo decida aquilo que acham melhor e mais importante, para o desenvolvimento do espaço local. Sobre esta questão Basso (1998, p.30) aborda que,

Se a administração pública arrecada recursos junto à população, com o fim de devolvê-los sob forma de bens, serviços ou em investimentos e infraestrutura básico, nada mais democrático do que saber dela em que os recursos precisam ser aplicados. Em uma sociedade democrática, o governo privilegia a maioria da população e, para que isso ocorra, necessita de canais de comunicação e participação populares, não só para ouvir e decidir, mas também e ao mesmo tempo, para legitimar as decisões.

A participação foi incorporada à agenda política brasileira com a Constituição de 1988, na qual está inscrita a aposta em um Estado de Bem-Estar abrangente que seria viabilizado a partir de três estratégias principais: a ampliação de financiamento para as políticas sociais, a descentralização e a participação social, Schattan (2004, p.45).

Na literatura disponível, que discute o orçamento participativo, é citado o município de Porto Alegre como o pioneiro na implantação desse modelo de administração em 1989. Mas outras experiências já haviam ocorrido no Brasil ainda na década de 70 no período do regime militar, Pires (2001) informa que registram-se experimentos em Lages (SC), Vila Velha (ES) e Pelotas (RS), mas tiveram pouca visibilidade e vida curta, em virtude do momento político restritivo na época.

O orçamento participativo em Porto Alegre ganhou mais destaque, pois era um projeto mais ousado e por se tratar de um importante centro urbano no cenário brasileiro. As condições políticas também eram muito mais favoráveis, pois a gestão foi implementada após a Constituição de 88, que dava mais abertura a participação popular. Ao longo do processo de implantação dessa modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população, na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais.

Com as inovações tecnológicas e um número maior de pessoas com acesso à internet, alguns municípios têm se utilizado do orçamento participativo *online*, como é o caso de Belo Horizonte. A participação política realizada pela internet possibilita ao cidadão que está conectado à rede, votar sem a necessidade de sua presença física. A própria questão de tempo para se

deslocar ao local onde ocorrem as assembleias se torna relativa, pois com essa modalidade digital, esse problema não existe. O uso da internet serve também para atrair mais pessoas para o debate a respeito das políticas publicadas a serem aplicadas, além de contribuir para sanar um pouco a apatia política da população e também da “crise” de representação democrática.

Em Belo horizonte, as consultas do orçamento participativo *online* são realizadas a cada dois anos, onde promove votação para a escolha, por parte dos moradores, de empreendimentos que beneficiarão a cidade. A primeira edição do OP Digital foi realizada em 2006, para ampliar a participação popular. A Prefeitura implantou esta modalidade com o objetivo de incorporar a participação de novos segmentos sociais (adolescência, juventude, classe média, etc.) aos processos participativos e deliberativos.

O uso de meios digitais para atrair a população para a arena de decisões políticas resolve um dos grandes problemas da questão da participação, que recai sobre a dificuldade de deslocamento das pessoas para se reunir, virtude da precariedade da mobilidade, mas também das distâncias a serem percorridas. Com a internet, é possível imaginar a participação em nível regional e até mesmo nacional, pois a conexão em rede elimina as distâncias, que no passado contribuiu e muito para acabar com a democracia direta.

### 3.4 AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO?

As manifestações populares que ocorreram em junho de 2013 em todo o Brasil, num primeiro instante foram realizadas com o pretexto de questionar o aumento da passagem de ônibus. Porém aos poucos, os protestos demonstraram a insatisfação da população com a atuação de seus representantes políticos. Ainda se discute como surgiu esse movimento, quais eram seus líderes e quais eram suas bandeiras de reivindicações. Contudo, uma conclusão que podemos tirar de imediato, é que se tratou de um movimento de insatisfação generalizada contra qualquer sigla partidária e com os serviços públicos fornecidos para população.

O fato de não haver uma pauta de reivindicações, fez com que a classe política e até mesmo acadêmica, não conseguisse captar as vozes das ruas. Por mais que se visse cartazes pedindo por melhor qualidade na saúde, educação, transporte público, entre outros temas que apareciam em meio à multidão, interpretar o que levou as pessoas a deixarem suas casas para ocuparem as ruas tornou-se uma tarefa árdua.

Transportando-se o ato das antigas civilizações de se reunir em praça pública para discutir política ou propor novas ideias, para os dias de hoje, é possível estabelecer uma relação, ainda que bem distante daquilo que era praticado, por exemplo, pelos gregos. Com as manifestações de rua que ocorrem na modernidade em determinados momentos para cobrar o Estado, ainda sim seria muito pretencioso estabelecer essa comparação, mas guardadas as devidas proporções, há de se notar algum resquício do legado ateniense.

Pode-se classificar as manifestações de rua atuais como um mecanismo de participação social na gestão pública? Porém, se levar em conta que o movimento causou impactos importantes, mesmo que momentâneos na política podemos afirmar que sim, além de contar com uma importante organização da sociedade para que esses eventos pudessem ocorrer. Algumas conquistas foram alcançadas, como o cancelamento do reajuste das passagens de ônibus

e a revogação da PEC 37, que consistia na proibição do Ministério Público em realizar investigações.

Por essas conquistas mencionadas e outras que ocorreram com maior ou menor influência das manifestações, que legitima-se o movimento como mais uma ferramenta de participação na vida política do país. A manifestação é um direito garantido na constituição, e do ponto de vista político é um elemento importante no fortalecimento do indivíduo como cidadão ativo.

## 4 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como propósito analisar se o uso de mecanismos do controle social pela sociedade contribui para otimizar o desenvolvimento de políticas públicas que atenda os anseios da sociedade, e em contrapartida construir uma gestão pública mais democrática.

Em um primeiro instante cabe averiguar que o modelo de democracia representativa se desgastou ao longo do tempo, e não tem conseguido captar as necessidades que emanam da população. Como podemos constatar no caso brasileiro, há uma insatisfação generalizada com os nossos representantes. Mudar o modelo de democracia torna-se algo praticamente impossível, pois se os atenienses naquela época não conseguiram sustentar em virtude da complexidade da sociedade daquele período, não seria no período atual que isso ocorreria.

Ao longo desse trabalho pode-se auferir que o mais sensato é utilizar a estrutura da democracia representativa, mas com aberturas para que a população possa levar até o poder público suas reivindicações e também fiscalizar como são geridos os recursos financeiros. A aplicação do controle social se mostra viável, mas enfrenta alguns obstáculos quanto a sua aplicação de maneira eficaz.

Um dos fatores que dificultam a implementação do controle social repousa na necessidade de construir uma sociedade organizada, para que possa atuar em conjunto com o poder público. No Brasil, não podemos afirmar que há uma sociedade organizada, o que se vê são alguns setores organizados, que reivindicam suas pautas específicas, como por exemplo, os movimentos sociais ou até mesmo as empresas privadas, que realizam o lobby político para exercer pressão sobre o Estado, para atender seus interesses.

Para que a sociedade possa se organizar e participar das atividades políticas, faz-se necessário uma conscientização política acerca do contexto político em que vive o Brasil. Esse é um dos entraves complicados de ser superados, pois o baixo nível de escolaridade de boa parte da sociedade, o interesse pelos assuntos da vida política, bem como, procurar conhecer os direitos presentes na legislação, acaba sendo uma tarefa difícil.

A prática de ações que revelam o atraso político é outro sério problema,

a troca do voto por favores ou aquisição de mercadorias, ainda hoje compõe uma realidade presente nos quatro cantos do país. A prática do clientelismo, que permeia a sociedade brasileira, oriunda de um passado distante, constitui em um dos principais estorvos, que impede a aplicação do controle social e uma sociedade mais participativa.

Apesar das dificuldades para se desenvolver um sistema político mais participativo, devemos salientar que a legislação brasileira tem um conjunto de leis já existentes que permitem ao cidadão atuar como uma agente participativo na esfera política. Na Constituição de 1988, há menção a respeito da participação social, que abriu caminho para que posteriormente fosse regulamentada em outras leis mais específicas, como na área da educação e saúde.

No campo legislativo podemos constatar que houve avanços significativos quanto ao direito dos indivíduos em participar da administração pública. Atualmente tramita no Congresso brasileiro o decreto 8.243/14, que institui a Política Nacional de Participação Social, considerado um avanço importante na regulamentação de mecanismos que possibilite a implementação do Controle Social.

No Brasil, podemos citar alguns bons exemplos de participação social na gestão pública bem sucedidos, são os casos do orçamento participativo e os conselhos gestores. A atuação da sociedade nesses dois exemplos citados, tem gerado bons resultados e deixado o indivíduo mais informado.

O orçamento participativo realizado em alguns municípios brasileiros tem possibilitado às populações uma participação efetiva na implementação de políticas públicas. A realização do orçamento participativo torna-se viável, pois por ser desenvolvido em nível local, nesse caso nos municípios, facilita a reunião das pessoas em assembleias para discutir como será utilizada parte do orçamento. Esse instrumento de participação acaba criando os verdadeiros donos do poder que são os cidadãos.

A implementação do controle social não veio para diminuir o poder ou as funções daqueles que foram eleitos para representar o povo, mas sim para cooperar na resolução dos problemas que afligem os cidadãos e ajudar a construir uma gestão democrática. O controle social mesmo com todos os

problemas e dificuldades, é um instrumento que veio para otimizar a administração pública, com pequenas experiências que estão em curso no país, podemos ver ainda que seja bem pouco uma esperança de dias melhores para todos os brasileiros, e não apenas para uma minoria.

Não se trata aqui de ressuscitar a ágora ateniense, mas de criar condições para aqueles que financiam o Estado através de tributos, impostos e taxas, possam saber no mínimo como esses recursos são aplicados.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ASSIS, Marluce Maria A. SACATENA, Tereza Cristina. **O Controle Social e a Democratização da Informação: Um Processo em Construção.** Disponível em: [www.revistas.usp.br/rlae/article/download/1779/1824](http://www.revistas.usp.br/rlae/article/download/1779/1824), acessado em 18.09.14.

AUAD, Denise. Mecanismos de Participação no Brasil **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR.** Disponível em, [http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos\\_de\\_participacao\\_popular\\_no\\_brasil.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf), acessado em 27.09.14

AVRTIZER, Leonardo. PIRES, Roberto Rocha C. **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SEUS EFEITOS DISTRIBUTIVOS SOBRE A EXCLUSÃO TERRITORIAL.** SBS – XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA 2005, disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1780>, acessado em 28.09.14

BASSO, Lauri. **Planejamento Municipal:** um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas. Ijuí: Ed. Unijuí, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras s do jogo /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1986

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm), acessado em, 23.09.2014.

BRASIL. **LEI Nº 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990.** Dispõe sobre a participação na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm), acessado em 23.09.14

BRASIL. **DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm), acessado em 23.09.14.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Maria Valéria Correia. **Controle Social.** Dicionário da educação profissional em saúde. Org. PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Julio César Franca. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), 2009. 478 p.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó, SC: Argos, 2007.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia** / Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros.** Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

**Declaração Universal dos Direitos Humanos,** disponível <http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-21-30.html>, acessado em 04.09.14.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

**Desenho Institucional e participação política:** experiências no Brasil contemporâneo. Catia Lubambo, Denilson Bandeira Coelho e Marcus André Melo (organizadores). Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Ed. Atlas, 1993.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999.

FISCHER, Tânia. **Poder local**: um tema em análise. Revista de Administração Pública, vol. 26, n.4, pp.105-113, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

LOPES, Daniel Pires. **A emancipação do município de Jandira-SP**: uma visão geral deste processo e suas consequências. Iniciação Científica. Centro Universitário FIEO. Orientador: Eliane Kuvasney. Osasco, 2006.

PONT, Raul. **A democracia representativa e a democracia participativa**, <http://www.ufrn.br/sites/engenhodesonhos/mediateca/artigos/democracia.pdf>, acessado em 04.09.14

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 1ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

NUNES, Debora. **Por uma Pedagogia da Participação Popular**. Disponível em <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/viewArticle/10431>.

PATEMAM, Carole. **Participação e teoria Democrática**. Rio de Janeiro: ed Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto Rocha C. **Orçamento Participativo e Planejamento municipal** Uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: 2001. Disponível em [http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto\\_participativo\\_e\\_palejamento\\_muicipal\\_-\\_robertopires.pdf](http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_palejamento_muicipal_-_robertopires.pdf), acessado em 02.10.14

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. 2 ed. São Paulo: Publifolha, 2002.

RUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato social**, disponível em [www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br) acessado em 01.07.2014

ROCHA, José Claudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**, Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/19205/>, acessado em 02.06.2014.

SAES, Décio Azevedo Marques. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a21.pdf>, acessado em 27.09.14

SOUZA, Edgar Bastos de; **As políticas federais de desenvolvimento urbano no biênio 1989/1990** . Brasília: IPEA, 1992.

TONELLA, Celene. **Poder local e Políticas públicas: o papel dos Conselhos Gestores**. Maringá, PR: EDUEM, 2006.

WAINRIGHT, Hilary. **Poder popular no século XXI**. Tradução e adaptação José Corrêa Leite. São Paulo: Xamã, 2005.