



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

O controle social como forma de construção do processo democrático: análise do Estatuto da Cidade

Luis Miguel Ramos Y Cerón – Polo Nova Iguaçu – ramosyceron@yahoo.com.br – UFF/ICH
Máisa Barroso Bernabé – Polo Nova Iguaçu – maisa.bernabe@hotmail.com – UFF/ICH

Resumo

Pretende o presente artigo analisar as formas de participação democrática, nomeadamente as da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade – que estabelece os conselhos como forma participativa da gestão de recursos e de políticas na esfera pública. Iniciar-se-á com um breve histórico quanto às formas havidas de controle social na gestão pública brasileira para, ao final, se adentrar na questão dos conselhos, em particular os estabelecidos no referido estatuto. Como objeto de estudo, realizou-se a observação de um conselho, conforme determina o Estatuto da Cidade, documento implementado pelo Ministério das Cidades. Foram feitas diversas observações e análises dos dados, concluindo-se pela existência de diversas falhas que comprometem o exercício participativo da cidadania, apontando-se ao final, sugestões para a sua solução.

Palavras-chave: administração pública. controle social. Estatuto da Cidade.

1 – Introdução

No Estado contemporâneo e democrático existem várias nuances e desdobramentos no que tange às relações de poder entre a Administração Pública e a sociedade. Dentre muitas dessas nuances cabe destacar o controle social.

Controle social pode ser entendido como a capacidade de que dispõe a sociedade de participar e intervir na Administração Pública como um todo.

No Brasil, como forma de intervenção nas políticas públicas, o controle social não é assunto novo a partir da Constituição brasileira de 1988. Conforme Matias-Pereira (2014, p. 204), “a proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985”, ao consagrar o princípio da soberania popular, estabelecendo que, de forma direta ou por meio de representantes eleitos, todo o poder emana do povo.

Em decorrência, uma dessas conquistas foi a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e de controle que atendam aos interesses da população.

O controle social encontra previsão constitucional, por exemplo, no art. 74, §2º, e em várias leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei do Sistema Único da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, mostrando a importância desse papel da sociedade civil no exercício do controle social da administração pública.

O intuito do presente trabalho é analisar o controle social, observar em que formato se vem produzindo na prática tal controle, centrando a análise na questão em torno dos conselhos



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

gestores de políticas públicas para verificar a eficiência e as dificuldades enfrentadas na implementação do controle social na Administração Pública brasileira e estimular a sua observância. Será tomado como exemplo o município de Cachoeiras de Macacu, no Estado do Rio de Janeiro, nomeadamente o seu Conselho da Cidade, previsto no Estatuto da Cidade e que tem por funções, dentre outras, a elaboração e acompanhamento da implementação do Plano Diretor.

Visa-se verificar se, efetivamente, há o controle social como proposto pela Constituição e identificar formas de aprimorá-lo, pois é público e notório que os recursos são escassos e devem atender, sobretudo, ao que a sociedade entende como de seu interesse.

Isto porque modelo de representatividade republicano, em que os representantes democraticamente eleitos definem unilateralmente a forma como se dará o gasto das despesas públicas, não mais é compatível com a transparência pública e com o fomento ao controle da gestão por parte da sociedade civil.

Essa mudança trazida pela Constituição, ao invocar a sociedade a participar nas decisões referentes à res publica, necessita que tenha uma resposta.

Para tanto serão apresentados mecanismos de controle social, desde os expressamente previstos na Constituição republicana; bem como os conselhos deliberativos, abordando sobre estes as potencialidades e fragilidades oferecendo propostas e soluções para garantia de sua efetiva execução, sendo este o cerne do problema que se visa atender com o presente trabalho.

Este artigo objetiva contribuir com a discussão sobre a teoria e a prática referente ao controle social, de forma a se garantir este mecanismo de controle.

No Estado contemporâneo e democrático existem várias nuances e desdobramentos no que tange às relações de poder entre a Administração Pública e a sociedade. Dentre muitas dessas nuances cabe destacar o controle social.

Define-se controle social, de acordo com a Controladoria-Geral da União “[...] como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.”¹, ou seja, trata-se da capacidade de que dispõe a sociedade de participar e intervir na Administração Pública como um todo.

No Brasil, como forma de intervenção nas políticas públicas, o controle social não é assunto novo a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Conforme Matias-Pereira (2014, p. 204), “a proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985”.

Assim, foi com a CRFB/88 que se consagrou o princípio da soberania popular ao estabelecer em seu art. 1º, parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”².

Uma dessas conquistas foi a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e de controle que atendam aos interesses da população.

O controle social encontra previsão constitucional, por exemplo, no art. 74, §2º, e em várias leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei do Sistema Único da Saúde e a

¹ <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 30 ago 2017.

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em 30 ago 2017.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – que reiteram a importância dessa participação, legitimando, assim, o papel da sociedade civil no exercício do controle social.

O intuito do presente trabalho é analisar o controle social, observar em que formato se vem produzindo na prática tal controle, centrando a análise na questão em torno dos conselhos gestores de políticas públicas para verificar a eficiência e as dificuldades enfrentadas na implementação do controle social na Administração Pública brasileira e estimular a sua observância. Será tomado como exemplo o Município de Cachoeiras de Macacu, no Estado do Rio de Janeiro, nomeadamente o seu Conselho da Cidade, previsto no Estatuto da Cidade e que tem por funções, dentre outras, a elaboração e acompanhamento da implementação do Plano Diretor.

Visa-se verificar se, efetivamente, há o controle social como proposto pela Constituição e identificar formas de aprimorá-lo, pois é público e notório que os recursos são escassos e devem atender, sobretudo, ao que a sociedade entende como de seu interesse.

Isto porque modelo de representatividade republicano, em que os representantes democraticamente eleitos definem unilateralmente a forma como se dará o gasto das despesas públicas, não mais é compatível com o nosso ordenamento jurídico.

Essa mudança trazida pela Constituição, ao invocar a sociedade a participar nas decisões referentes à *res publica*, necessita que tenha uma resposta.

Para tanto serão apresentados mecanismos de controle social, desde os expressamente previstos na Constituição Federal até a instituição dos conselhos deliberativos, abordando sobre estes as potencialidades e fragilidades apresentando e propostas e soluções para garantia de sua efetiva execução, sendo este o cerne do problema que se visa atender com o presente trabalho.

Este artigo objetiva contribuir com a discussão sobre a teoria e a prática referente ao controle social, de forma a se garantir esse importante mecanismo de controle.

2 – Revisão bibliográfica

Segundo Mileski (2011, p. 183) *apud* Bobbio (1999, p. 283) entende-se por controle social,

"[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivos, quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social, a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas com o caráter de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de estabelecer condições de conformação também ao sistema normativo”.

Abordam-se, agora, as questões sobre a trajetória histórica da noção de controle social de Émile Durkheim a Michel Foucault através de artigo de Álvarez (2004).

Passando pela noção de controle social segundo a Sociologia, as primeiras formulações sobre o tema partem dos trabalhos de Émile Durkheim, que percorre os mecanismos para a manutenção da ordem social, e as instituições que buscam fortalecer a integração e reafirmar a ordem social quando esta encontra-se ameaçada.

As noções de Durkheim antecipam a noção de controle social posteriormente desenvolvida na Sociologia norte-americana através de autores como George Herbert Mead (1863-1931) e Edward Alsworth Ross (1866-1951) – que geralmente é indicado como o primeiro a utilizar a expressão em inglês para definir um campo específico de estudos (Lapierre, 1954; Chunn; Gavigan, 1988). O termo passa a ser utilizado para apreender sobretudo os

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana (Rothman, 1981). Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social.

Após a Segunda Guerra Mundial, o tema passa a ser abordado com outras perspectivas pelos autores como Edward Palmer Thompson (1924-1993) e Michel Foucault (1926-1984). No início, a temática do controle social era visto como dominação e depois como cooperação. Cohen (1989) realiza alguns balanços críticos sobre a temática, destacando a necessidade de aprofundar os estudos do autor que mais contribuiu para o debate em torno do controle Social: Michel Foucault.

Como referido, antigamente o conceito de controle social era entendido como a limitação do agir individual na sociedade. Com a escassez de recursos financeiros e a ineficiência do Estado para geri-los, o controle social assume outro entendimento que passa pelo controle dos atos da Administração Pública, sucedendo da dominação para a cooperação.

Também a nível histórico é oportuno mencionar os apontamentos de Guerra (2008), referindo que, inicialmente, a participação limitava-se ao voto:

“Com a Revolução Francesa, o voto passou a ser o cerne da questão participativa. O povo participava elegendo representantes para cuidar de seus interesses, seja no desempenho das funções legislativas, administrativas ou jurisdicionais. O exercício de cidadania vindo do voto era a única forma de participação suficiente para a realização da democracia”.

Contudo, evoluindo o sistema de representatividade, segundo o mesmo autor, passou-se à participação semidireta “[...] por meio de uma atuação mais ativa da sociedade. Chamada democracia participativa, surgiu como alternativa para o impasse do sistema representativo. Como asseverou Jean Rivero "a democracia consiste não somente em escolher quem nos deve governar, mas como queremos ser governados"”. Em razão disso, define Guerra (2008) o controle social como:

“[...] ligado ao exercício da cidadania, bem como aos instrumentos da democracia e de participação popular, como conselhos, audiências, orçamentos participativos e conferências destinadas a acompanhar e fiscalizar as ações do poder público, sobretudo aquelas que dizem respeito à execução dos orçamentos públicos.”

2.1 – Mecanismos de Controle Social Institucionalizados

Feito este resgate histórico, é necessário fazer referência aos mecanismos de controle social existentes, destacando-se, conforme Medauar (2014, p. 187), a CRFB/88 em seu art. 31, § 3º determinando que as contas municipais fiquem à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação; bem como o art. 74 § 2º, atribuindo legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades diante do Tribunal de Contas da União.

Outro mecanismo encontra-se na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal -, em seu art. 49, onde, de forma similar, se permite a consulta e apreciação, por qualquer cidadão bem como instituição da Sociedade Civil, das contas do Chefe do Poder Executivo. Outro artigo a referir é o parágrafo único, inc. II, do art. 48, que determina a

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

liberação de informações sobre a execução orçamentária e financeira de forma acessível à sociedade.

Cabe referir, ainda, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 103, § 1º, quanto à possibilidade de representação ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno sobre a aplicação da referida Lei para fins de controle das despesas. A mesma Lei, no art. 39 *caput* prevê a obrigatoriedade de realização de Audiência Pública antes da publicação do edital, quando se tratar da modalidade de licitação por concorrência, sempre que o valor previsto em uma ou conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a cem vezes o valor para obras e serviços de engenharia.

Por fim, refere Medauar (2014, p. 187) a Lei nº 9.784/99 - Processo Administrativo Federal, que prevê a Consulta Pública (art. 31 e parágrafos) e a Audiência Pública (art. 32) realizadas antes da tomada de decisão, assegurado ao interessado resposta fundamentada (art. 31, §2º).

A seguir, alguns instrumentos legalmente constituídos à disposição do cidadão para o exercício da cidadania e também controle social:

Ministério Público	guardião e defensor constitucional da sociedade;
Tribunal de Contas	Órgãos auxiliar do Poder Legislativo (municipais, estaduais e federal), a quem lhe cabe a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos. Ademais, qualquer cidadão pode comunicar aos Tribunais de Contas quaisquer irregularidade que entender.
Ação Civil Pública	O Ministério Público ou associação civil podem apresentar ajuizá-la, sem custas, honorários ou outras despesas.
Mandato de Segurança Coletiva	Ação que protege direito líquido e certo. Pode ser impetrada por associação civil, partido político ou organização de representação de classe, em face de autoridade pública .
Mandato de Injunção	Quando há a ausência de norma legal impede o exercício de um direito ou liberdade garantida na Constituição
Ação Popular	Utiliza-se quando direito ou interesse público for lesado, podendo qualquer um, desde que seja cidadão ajuizá-la. Visa proteger o patrimônio público, a moralidade da administração pública, o meio ambiente e o patrimônio ambiental e cultural.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Defensoria Pública	Quem for despossuído de recursos para contratar um patrono, o Estado garante esta assistência jurídica gratuita.
Audiência Pública	Consulta à sociedade sobre determinado problema. Há situações onde é obrigatória a sua realização.

2.1.1 – Mecanismo de Controle Social no Estatuto da Cidade - Estudo de Caso

A Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade – determina que os municípios realizem Audiências Públicas no processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor (art. 40 §4º), devendo participar associações representativas bem como a população.

Atendendo à determinação na referida lei federal, o Plano Diretor de Cachoeiras de Macacu – Lei nº 1.653/2006 – criou, em seu artigo 261, o Conselho da Cidade – ConCidade, estabelecendo em seu art. 1º que:

Art. 1º O Conselho da Cidade – ConCidade, órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil organizada, de natureza permanente, caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Integração Governamental, ou da Pasta responsável indicada pelo Executivo Municipal, será regido pelo presente Regimento Interno.

De acordo com Presoto e Westphal (2005, p.70):

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes.

É no âmbito dos conselhos - um dos mecanismos de controle havidos na administração pública – o fórum adequado para a realização do encontro no processo de tomada de decisões. Conforme Carneiro (2006, p. 7), apesar de serem espaços não estatais, os conselhos são espaços públicos onde a agenda pública é estabelecida através do diálogo dos interesses coletivos encontrados em um cenário político, tendo uma natureza híbrida na medida em que são integrados pelo estado e sociedade. Inserem-se na área da governança democrática, introduzindo uma nova modalidade de controle público e, quiçá, de co-responsabilização no desenho das políticas públicas.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Ademais, o mesmo Autor refere que não devem ser confundidos com manifestações efetuadas pela sociedade civil, pois carecedoras de estrutura legalmente definida e, ainda, da necessária aptidão para a elaboração e gestão de políticas sociais.

No presente Artigo Científico será utilizado como referência o ConCidade, sempre pela ótica do Estatuto da Cidade, observando a sua construção e atuação como forma de controle social e mecanismo de garantia da democracia em seu viés federativo.

2.2 – Mecanismos de Aprofundamento do controle social

Visto isto, é necessário fazer referência aos mecanismos de controle social existentes, destacando-se o conceito de transparência - abrangendo também o conceito de transparência fiscal – termo que tem inspiração na palavra inglesa *accountability* e foi introduzida no Brasil pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101/2000, em seu art. 48, - exigindo o incentivo à participação popular em audiências públicas que discutam os planos estratégicos e orçamento das gestões. Para Mileski (2006), a transparência trata-se de mecanismo de aperfeiçoamento do controle social, alertando para a necessidade da garantia dos meios necessários para o seu exercício. O mesmo autor aborda, ainda, o controle social também direcionado aos aspectos da política fiscal, elencando a referida transparência e a participação popular como elementos fundamentais para o seu exercício.

A efetivação da transparência e do controle está no acesso à informação, encontrando-se a legislação que aborda a matéria prevista na Lei nº 12.527/11 - fundamentada no art. 5º, inc. XXXIII da CRFB/88 -, sendo que em seu art. 3º, inc. V prevê-se o desenvolvimento do controle social da administração pública. É importante referir e não confundir que a participação do cidadão não significa, por si só, controle, vez que este pode participar, de forma isolada ou via associações, da tomada de decisões da administração pública, sem que tal seja um controle, sendo difícil se estabelecer uma distinção entre as atuações participativas em geral e o controle exercido pelo cidadão. Por vezes, as atuações participativas propiciam ou facilitam o controle mas nem sempre implicam em verificação. Deste modo, manifestações, protestos, passeatas de cunho político não representam controle sobre a administração pública.

Já para Medauar *apud* Mileski (2014, p. 186), no controle social, é o próprio cidadão o executor do controle. Em razão disso, liga-se o conceito à participação e à transparência, sendo que esta facilita a participação e o controle da atividade administrativa.

Aprofundando o tema, os autores Santos e Figueiredo (2013) abordam a questão da transparência e da participação social da gestão pública brasileira, explorando os mecanismos de controle social e alertando para a consciência do cidadão como ponto chave para a eficiência da Lei da Transparência e a sua relação com a divulgação dos atos da Administração Pública, além da confiabilidade e fidedignidade das informações. Relacionam a participação social e o controle social com os conceitos de governança, Nova Gestão Pública e *accountability*. Percorrem, ainda, os caminhos da transparência no Brasil e destacam os sítios eletrônicos como o Portal da Transparência e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público como um mecanismo de controle, alertando mais uma vez para a necessidade de capacitação do cidadão para usufruir com eficiência dos mecanismos disponibilizados. Em seguida, falam sobre o Programa de Educação Fiscal criado pelo Ministério da Fazenda mas que ainda não está presente em todos os sistemas de ensino. Por fim, os autores percorrem as principais ferramentas de controle social, com destaque para os conselhos, instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

2.3 – Principais Desafios

Cabe referir no controle social os conselhos gestores como manifestação no processo democrático. Sobre o assunto, pertine menciona Gomes (2015), onde o autor aborda a origem dos conselhos gestores e os aspectos constitucionais e condicionantes que garantiram sua expansão quantitativa. Discorre, ainda, quanto aos desafios postos à expansão qualitativa dos conselhos gestores de políticas públicas como instância de controle social eficiente no país. Para isso, disserta sobre as críticas feitas à prática da representatividade nos conselhos gestores, conceituando-os sob o ponto de vista da representatividade e problematizando a relação entre representante e representado.

Para Gomes (2015), os problemas passam pela dissonância entre interesses dos representados e representantes. Sob este aspecto, o autor destaca características necessárias ao representante para que possa agir em acordo com o interesse do representado.

Refere Gomes (2015) *apud* Urbitati, as razões para que a representação abra espaço ao processo deliberativo:

"a imposição de um distanciamento temporal entre a exposição ao discurso e a tomada de decisão, o que favoreceria a reflexão individual sobre as escolhas possíveis; a viabilização da especialização do escopo da sociedade civil em direção ao controle, deixando as funções de tomada de decisão e de gestão para o governo; e, finalmente, pelo fato de que o representante não deve reproduzir estritamente a categoria representada, ou ao menos seus déficits e problemas. Ao contrário, deve transcender sua condição de classe e a causa representada, agregando valor a ela em um processo dialético com as demais posições."

Em seguida, aponta um ponto chave como componente a ser desenvolvido para garantia da legitimidade dos conselhos, qual seja a não universalidade do sufrágio para escolha desses representantes, legitimidade que é garantida no sistema eleitoral tradicional comprometendo a representatividade dos conselheiros. No entanto, indica o autor a prática dos conselhos deliberativos de gestão de políticas públicas como um mecanismo eficiente de "democratizar a democracia". O artigo continua contrapondo aspectos favoráveis e desafios dos conselhos gestores de políticas públicas.

Contudo, apesar de todas as previsões legais, verifica-se que nem tudo funciona. Conforme Mileski (2006),

"De acordo com as normas constitucionais e previsões da legislação infraconstitucional, estão asseguradas todas as condições necessárias ao desenvolvimento da transparência, da participação popular e do controle social. Contudo, na prática, na realidade da execução dos atos governamentais e do comportamento da população, o exercício da transparência, da participação popular e do controle social não possui o grau de satisfação desejado.

Por fim, devem ser apreciados os exemplos onde foram já efetuadas experiências de gestão participativa nos moldes do controle social. Assim, verifica-se a necessidade de se aferir como realmente vem sendo exercido o controle social, centrando-se o presente artigo nos conceitos de controle social e o Estatuto da Cidade, como forma de construção do processo democrático, selecionando-se, para tanto, a título de menção, a construção e atuação do Conselho da Cidade no município de Cachoeiras de Macacu.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

3 – Metodologia

A metodologia a ser empregada será de natureza exploratória e descritiva, com a utilização de fontes secundárias, com pesquisa e tratamento de dados, nomeadamente artigos científicos bem como livros digitais e impressos. Além disso, será utilizada a metodologia de observação através da participação na reunião do Conselho da Cidade de Cachoeiras de Macacu – ConCidade.

O cronograma observará cinco etapas, sendo estas: levantamento bibliográfico e documental, coleta de dados, análise dos dados coletados, discussão e conclusões, e, por fim, redação do trabalho final.

Quanto aos resultados, estes serão tratados de uma forma qualitativa. Vale dizer, será valorizado o contato direto com o objeto de estudo, no caso o Conselho da Cidade, onde serão coletados dados, tanto na forma de mídia digital quanto por via escrita através de anotações, pois é no próprio contexto do problema que será possível se aferir efetivamente como o controle social se desenvolve na construção do processo democrático e quais são os desafios a serem enfrentados.

Para tanto, foi aplicada a observação assistemática ou não-estruturada, conforme definição dada por ZANELLA (2009, p. 92). Segundo a Autora, neste tipo de observação, o melhor momento para o registro é durante o acontecimento, devendo ser utilizado o registro feito por equipamento de gravação devendo o observador registrar, ainda, o que foi visto, como as expressões do observado/participante bem como os seus gestos. Devem, também, ser verificados os participantes - quem são, quantos, as suas características, como se relacionam -; onde ocorreu a observação, a sua frequência e duração; o objetivo do encontro; e o comportamento dos participantes.

Assim sendo, houve a participação dos pesquisadores em três das reuniões do ConCidade, registrando-se, via equipamento de gravação e por anotações, a composição anatômica do conselho, a dinâmica de execução das reuniões, a legitimidade para a tomada de decisão, a relevância dos conteúdos tratados bem como a eficiência, eficácia e efetividade do controle social sobre as ações governamentais.

Na primeira reunião - datada de 18 de dezembro de 2017 e realizada no auditório da Prefeitura Municipal com duração de três horas - a pauta proposta foi a recomposição do conselho, através de eleição. Contudo, nessa data não foi constatada a presença de entidades da sociedade civil suficientes que pudessem compor todas as vagas a elas oferecidas, que somavam um total de 18 vagas. Assim, para cumprir a exigência legal, o Município acabou por indicar algumas instituições para complementar as vagas do conselho, mesmo não estando presentes representantes das mesmas.

Na segunda reunião do Conselho - no dia 28 de junho de 2018 - a pauta foi a revisão do texto original do Plano Diretor do município, com a apresentação das alterações propostas separadamente por cada Secretaria da gestão municipal atual. Foram apresentadas as propostas da Secretaria Municipal de Assistência Social, versando sobre a inclusão da Assistência Social e o informe da existência de um plano Municipal de Assistência Social; a proposta de revisão da Secretaria Municipal de Agricultura sugerindo a inclusão de um capítulo específico para tratar sobre o tema; e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, propondo o tratamento dos efluentes no município com metodologia ecologicamente correta. Por fim, foram apresentadas as



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

propostas da Secretaria Municipal de Educação, sugerindo a referida Secretaria que se mude o texto do Plano Diretor, com a justificativa de que no período da construção do primeiro documento do Plano Diretor, ainda não existia um Plano Municipal de Educação, não apresentando, contudo, o texto sugerido para inclusão no novo texto do Plano Diretor.

A terceira reunião, marcada para o dia 23 de agosto do corrente ano, foi cancelada por falta de quórum.

A partir das dissertações dos teóricos sobre o assunto, da pesquisa sobre os mecanismos de controle social disponibilizados à sociedade e do trabalho de campo na observação das reuniões do Conselho da Cidade do Município de Cachoeiras de Macacu apresentamos nossos resultados e discussões sobre o tema além da conclusão e das proposições apresentadas.

4 – Resultados e discussões

Participou-se da reunião havida em 18 de dezembro de 2017 do ConCidade, convocada via edital nos seguintes termos:” A eleição deverá ser presidida e Secretaria Municipal de Planejamento, Habitação e Geoprocessamento e por um representante da Entidade da Sociedade Civil, da categoria pertinente e deliberada pela respectiva plenária.”

Inicialmente, não ficou definido quem presidiria a plenária. Observou-se, ainda, a ausência de grande parte da sociedade civil, não havendo entidades suficientes para o preenchimento das vagas, de forma que o governo indicou *ad hoc* entidades, mesmo não presentes, a fim de completar o quórum. Tal episódio suscitou o interesse por parte dos articulistas em se debruçarem sobre o adequado processo de escolha dos membros da sociedade civil, a fim de se colocar em prática a gestão participativa democrática.

Nas falas dos representantes, pôde-se observar, ainda, elementos que comprometem a integridade da representatividade, através do uso de pronomes possessivos entre o relacionamento do indivíduo com a entidade.

Por fim, assistiu-se ao monopólio da palavra por parte dos poucos representantes governamentais, ao contrário da sociedade civil, que pouco ou nada falava.

Nas reuniões do ConCidade assistidas, pode-se observar a predominância de membros pertencentes ao governo municipal em uma proporção de 3 (três) membros da sociedade civil e 9 (nove) membros do poder público, no que se refere à composição anatômica, comprometendo a equidade do processo de tomada de decisão, bem como a sua legitimidade, uma vez que há uma significativa desproporcionalidade na composição da assembleia. Cumpre referir, por oportuno, que o regimento interno não prevê quórum mínimo para as deliberações, contudo, sendo um conselho bipartite, pressupõe-se a igualdade de membros do conselho para a tomada de decisão.

Quanto à dinâmica, nota-se a apresentação das propostas com viés de proposta consolidada, isto é, sem a possibilidade de discussão, sem que fique claro aos participantes da sociedade civil a possibilidade de intervenção e possível aceitação, ou não, por parte da assembleia das alterações propostas pelos representantes das secretarias.

No que se refere à legitimidade das decisões tomadas, observa-se a fragilidade deste princípio, uma vez que o Conselho já foi comprometido em seu processo de composição, na medida em que a escolha dos membros da sociedade civil não foi feita de forma democrática mas por indicação do poder público, em razão da divulgação inadequada do edital de inscrição das entidades para a participação do conselho, vez que não atingiu o quórum referente à sociedade civil inicialmente proposto.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

As pautas tratadas são de extrema relevância para o desenvolvimento do município, uma vez que versam sobre a alteração do texto do Plano Diretor do Município, documento este, que dará o norte às diretrizes das ações governamentais por um período de 10 (dez) anos.

Cabe, ainda, destacar a falta de conhecimento dos demais mecanismos de controle social relacionados ao longo deste trabalho, tanto por parte dos conselheiros que representam o governo como por parte dos conselheiros da sociedade civil organizada, ferramentas que poderiam suprir o controle social via conselho caso as decisões não atendam a demanda real da sociedade. A título de exemplo, a via judicial.

Além disso, a dissonância entre o representante e o representado como prevê Gomes (2015), se mostra evidente na medida em que as falas se colocam de maneira pessoal, sem que se considere a demanda das respectivos representados .

Nenhum discurso das reuniões assistidas colocou de forma clara a defesa de uma proposta que fosse o resultado de um consenso coletivo e que se relacionasse com as causas defendidas pelas instituições presentes.

Com a fragilidade da consistência e do efetivo controle social por parte das Organizações da Sociedade Civil; e com a flexibilidade do regimento do Conselho da Cidade do Município de Cachoeiras de Macacu para a tomada de decisão, as deliberações acabam sendo proferidas por maioria, predominantemente governamental.

Por obvio, estas decisões atendem às demandas da Administração Pública, ficando prejudicada a demanda real da sociedade, a gestão participativa, e o controle social.

5 – Conclusão

No decorrer do presente artigo, verificaram-se os mecanismos de controle social existentes e foi trazida à discussão o Estatuto da Cidade, nomeadamente a forma de elaboração do Plano Diretor, como espaço de governança democrática através do conselho municipal do Município de Cachoeiras de Macacu.

De acordo com os resultados e discussões referidos, concluiu-se haver, na prática, um distanciamento entre os instrumentos de participação previstos na Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade – lei federal que disciplina a matéria, e a forma como se aplica a nível municipal, nomeadamente em Cachoeiras de Macacu. Isto porque não há prévia regulamentação quanto à sua forma de composição, estrutura, competência e funcionamento, como acontece a nível federal, na forma do Decreto nº 5.790/2006. A previsão e quantificação de quórum mínimo para as deliberações precisa ficar clara nas regulamentações dos conselhos, de forma que se garanta a equidade das partes em todos os processos de tomada de decisão.

Como solução às observações apontadas, conclui-se haver um vácuo legal para a regulação do processo eleitoral dos conselheiros e a ausência de cultura democrática de cidadania – sugerindo-se a elaboração de dispositivo legal federal, de cunho geral, que estabeleça normas que preservem o processo democrático de participação em um conselho; bem como a criação de programas de fomento à institucionalização da sociedade civil.

Por fim, por parte da Sociedade Civil Organizada propõe-se a criação de fóruns permanentes visando a formação de quadros de agentes políticos, aptos a exercer a tão nobre missão de representar, com propriedade, os espaços de elaboração e deliberação das políticas públicas no Brasil.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

Este fórum permanente da Sociedade Civil se mostra como o espaço que melhor complementa as falhas nos processos de implantação do Controle Social via Conselhos. Nele se formariam os atores políticos e representantes das entidades para o exercício da atividade de conselheiro, além de assessorar demais instituições em seu processo de formalização e por fim seria a instância legítima para eleger e indicar as entidades que representarão a Sociedade Civil nas cadeiras dos conselhos destinadas a ela.

Outra proposta é a revisão do Estatuto da Cidade prevendo punições à Administração Pública quando não forem observadas as regras para a construção dos conselhos bem como não forem respeitadas pela Administração Pública as deliberações dos conselhos.

Este problema também poderia ser solucionado por lei específica que verse sobre a forma de composição, direitos e obrigações dos conselhos de Políticas Públicas.

Conclusão	A nível governamental	A nível da Sociedade Civil Organizada	Proposição	A nível governamental	A nível da Sociedade Civil Organizada
1	Vácuo Legal para regulação do processo eleitoral dos conselheiros		1	Elaboração de dispositivo legal federal, de cunho geral que estabeleça normas que preservem o processo democrático de participação em um conselho	
2	Ineficiência, ineficácia e inefetividade nos processos de comunicação da Administração Pública		2	Revisão do Estatuto das Cidades com previsões de punições à Administração Pública quando não forem observadas as regras da publicidade bem como quando não forem respeitadas as deliberações dos conselhos.	
3		Ausência de cultura democrática de cidadania	3	Criação de um programa de fomento à capacitação da Sociedade Civil.	Criação de fóruns permanentes de debates visando a formação de conselheiros



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

6 – Referências Bibliográficas

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, Mar. 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 set. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100020>.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 abr 2018.

BRASIL. Lei de Processo Administrativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 1 abr 2018.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm?TSPD_101_R0=ac195d0c507da75cd616c7cd0d577ea9yQ30000000000000000d04eb4b3ffff00000000000000000000000000000005ac128ce00b5527666>. Acesso em: 1 abr 2018.

BRASIL. Plano Diretor de Cachoeiras de Macacu. Disponível em: <http://www.cachoeirasdemacacu.rj.gov.br/DO/lei_1653_parte_02.pdf>. Acesso em: 1 abr 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. ENAP, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/carneiro%20c%20b%20l%20conselhos%20de%20polticas%20pblicas%20desfios%20para%20sua%20institucionalizao.pdf>> Acesso em: 2 set. 2018.

CRUZ, Flávio da. Auditoria e controladoria. Disponível em: <http://graduacao.cederj.edu.br/ava/mod/folder/view.php?id=88394>. Acesso em: 8 mar. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. RAP, jan./fev. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>>. Acesso em: 02 set. 2018.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva *et* SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. Disponível em <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, SP, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/12867>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

GOMES, Eduardo Ganha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, Dec. 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2017.

GUERRA, E. M. Controle sistêmico: a interação entre os controles interno, externo e social. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, out. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55275>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILESKI, Hélio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. Interesse Público - IP Belo Horizonte, n. 36, ano 8 Março / Abril 2006 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

NETO, D. de F. M. Mutações do Direito Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PRESOTO, L. H; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. Saúde e sociedade. V.14, no. 1, p.68-77, Abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000100008>. Acesso em: 20 out 2018.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 501-511, June 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000300501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2017.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Textos Complementares. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 1012.