

# Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial

## *Social Control in Brazil – State-Centered or Society-Centered? Evidences from the 1st National Conference on Transparency and Social Control, Consocial*

Paula Chies Schommer<sup>1</sup>, Jeferson Dahmer<sup>1</sup>, Enio Luiz Spaniol<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2037  
Itacorubi, Florianópolis-SC, 88035001, Brasil

**Resumo:** O processo e as propostas priorizadas na I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial, são analisados à luz dos padrões estadocêntrico e sociocêntrico de relação Estado-sociedade (Keinert, 2000). Realizada entre 2011 e 2012, sob liderança da Controladoria Geral da União e participação de diversos segmentos da sociedade, a Consocial levou à priorização de 80 propostas (agrupadas em 42), que subsidiarão Plano Nacional sobre o tema. A Conferência é parte do amadurecimento democrático brasileiro, que inclui abertura do Estado e participação social nas decisões e no controle público, em novos arranjos institucionais e de governança, típicos do padrão sociocêntrico. Em paralelo, são reforçadas características do padrão estadocêntrico, como centralização, formalidade e público visto como estatal. Sobretudo, observa-se diversas combinações entre padrões. A pesquisa baseia-se em observação participante em seis etapas da Consocial, acompanhamento da comunicação e análise documental de cadernos de propostas e do relatório final da Consocial.

**Palavras-chave:** Controle social, Relações Estado-Sociedade, Consocial.

**Abstract:** The process and the proposals considered as priorities during the 1<sup>st</sup> National Conference on Transparency and Social Control (Consocial), are here analyzed, based on two patterns – State-centric and socio-centric – of the relationship between State and Society (Keinert, 2000). The Conference, led by the Office of the Comptroller General (agency of the Brazilian federal government) during 2011 and 2012, involved thousands of people, in different meetings, reaching a set of 80 proposals (combined in 42) for a coming National Plan on Transparency and Social Control. The Conference is part of an ongoing process of democratic maturation in Brazil, which includes the opening of State institutional forums for citizens' participation, increasing direct participation in decision-making and control over public administration, as well as in building new institutional and governance arrangements (typically found in societies adopting the socio-centric pattern). However, characteristics of the State-centric pattern, such as centralization, formalism, and the notion of "public" as restricted to State, are still reinforced. Overall, it is possible to observe a variety of combinations between these two patterns. The study is based on the method of participant-observation during six phases of Consocial, analyses of the communication of the conference and documents such as the proposals and Consocial's final report.

**Key-Words:** Social control, State-Society relationship, Consocial.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>

Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### INTRODUÇÃO

No processo de amadurecimento da democracia brasileira, novos arranjos institucionais e formas de articulação entre Estado e sociedade vêm sendo experimentados nas últimas décadas, incluindo diversidade de mecanismos de transparência e controle social. Desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis, entre elas as do Plano Plurianual - PPA, das Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Orçamento Anual - LOA, da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011).

Dentre os fatores que levaram à difusão dessas e de outras formas de articulação Estado-sociedade no país, estão:

- o processo de democratização iniciado ao final da década de 1970, que levou ao fim da ditadura militar iniciada em 1964 e à

introdução de inovações político-institucionais e direitos na Constituição Federal de 1988;

- limites de investimento e abalos na legitimidade do Estado centralizador e burocrático, levando à busca por novos modos de estruturação e atuação estatal;

- questionamento da efetividade da democracia representativa e proposição do controle social como possível articulador entre representação e participação;

- atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no combate à corrupção e na promoção da qualidade da administração pública por meio da participação cidadã e do controle social;

- elevação da escolaridade e difusão de tecnologias de informação e comunicação;

Correspondência/Correspondence: Paula Chies Schommer, Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência. Av. Madre Benvenuta, 2037, Itacorubi, Florianópolis-SC, 88035001, Brasil  
paulacs@gmail.com



- influência internacional de governos, organizações não-governamentais e organismos multilaterais na promoção de transparência e combate à corrupção;

- aprovação de leis de acesso à informação, em vários países, e acordos internacionais, como o The Open Government Partnership;

- ampliação, fortalecimento e qualificação da atuação de órgãos de controle interno em municípios, estados e União;

- novos vínculos entre órgãos de controle estatal (ouvidorias, controle interno, tribunais de contas, Ministério Público, Judiciário, Legislativo, Receita Federal, secretarias de fazenda, polícias) e de controle social (exercido por meio de conselhos, imprensa, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e cidadãos que se articulam entre si e demandam ação de órgãos de controle estatal).

Esses elementos fortalecem o sistema de controle (horizontal, vertical, transversal e multidirecional) entre os poderes estatais e níveis de governo e desses com a sociedade (Rocha, Spaniol, Schommer & Sousa, 2012), permitindo avanços em termos de accountability democrática, ou seja, a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (Abrucio & Loureiro, 2005).

A necessidade de que os governantes, além de respeitar o texto normativo, orientem-se para a realização do interesse público (Castro, 2007) desafia os órgãos de controle da administração pública a se aproximarem da sociedade, comunicando-se e engajando-se com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos para conhecer expectativas, definir agendas de ação, orientar prioridades no monitoramento e promover responsabilização, de acordo com uma perspectiva sistêmica de controle das ações da administração pública (Rocha et al., 2012; Loureiro, Abrucio, Olivieri & Teixeira, 2012).

Nesse contexto, foi realizada entre 2011 e 2012 a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial, cujo objetivo era o de "(...) promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático" (CGU, 2012a, pg. 15). Em etapas municipais, regionais, estaduais/distrital e nacional, além de conferências livres e virtual, envolveu diretamente 153 mil pessoas, de diversos níveis e órgãos governamentais e setores da sociedade (CGU, 2012a, p. 31). As propostas discutidas em cada etapa foram priorizadas e agrupadas em 42, as quais subsidiarão a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social.

Quatro pesquisadores participaram de seis etapas da Consocial – uma conferência livre, três etapas regionais e uma estadual, no estado de Santa Catarina, e a etapa nacional, em Brasília. Acompanharam, também, comunicações dos organizadores e analisaram cadernos de propostas e o relatório final da Conferência. Durante o processo, características relativas à liderança na condução dos trabalhos e ao conteúdo das propostas

chamaram a atenção dos pesquisadores. Em especial, o papel atribuído ao Estado na promoção do controle social e a expectativa de mudança nas práticas sociais a partir do rigor das leis. Emergiram então indagações sobre protagonismo e diversidade no exercício do controle social, em meio à complexidade e à dinamicidade atuais, e sobre os possíveis equilíbrios e combinações entre prevenção, punição e premiação a comportamentos de agentes públicos, em contextos democráticos.

Os questionamentos instigaram os pesquisadores a buscar referenciais que lhes auxiliassem a compreender o processo que vivenciavam. O que os conduziu aos distintos padrões de relação entre Estado e sociedade caracterizados por Keinert (2000) - estadocêntrico e sociocêntrico. Complementarmente, a referenciais que tratam de características arcaicas da cultura política brasileira, como formalismo, patrimonialismo, centralização de poder e tutela (Campos, 1990; Pinho & Sacramento, 2009; Prates & Barros, 1997; Almeida, 2007). Bem como a estudos que exploram a combinação do tradicional e do novo como traço marcante da cultura política e da administração pública brasileiras (Almeida, 2007; Pinho & Sacramento, 2009; Farah, 1996); e a inédita atuação de órgãos de controle burocrático na mobilização da sociedade para o controle social (Loureiro et. al, 2012).

As perguntas que orientam a elaboração deste trabalho são: i) em que aspectos a Consocial evidencia distanciamento da perspectiva estadocêntrica no controle público no Brasil? ii) em que aspectos expressa a perspectiva sociocêntrica? iii) em que aspectos essas perspectivas se combinam quando se trata de promover transparência e controle social? É o que passamos a discutir.

**ESTADOCÊNTRICO OU SOCIOCÊNTRICO? PÚBLICO ENQUANTO ESTATAL OU PÚBLICO ENQUANTO INTERESSE PÚBLICO?**

Ao analisar a administração pública brasileira, entre 1900 e os anos 1990, Keinert (2000) chega à identificação de dois grandes paradigmas – do público enquanto estatal, dominante entre 1930 e 1979, e do público enquanto interesse público, que emergiu a partir da década de 1990, após um período de crise do Estado nos anos 1980. A cada paradigma corresponde uma matriz de relação Estado-Sociedade – estadocêntrica e sociocêntrica, e de estilo de gestão pública – burocrático e pós-burocrático, como se vê naTabela 1:

**Tabela 1**  
Paradigmas de Administração Pública no Brasil e Matrizes de Relação Estado-Sociedade

<b>Paradigma Conceito de Público</b>	Paradigma do Público enquanto estatal (1930-1979)	A	Paradigma Emergente : O Público enquanto "Interesse Público" (Pós-90)
		N	
		O	
		S	
		8	
		0	
		C	
		R	
		I	
		S	
		E	

<b>Relação Estado-Sociedade</b>	Estadocêntrica		Sociocêntrica
<b>Estilo de Gestão Pública</b>	Burocrática		Pós-Burocrática

Fonte: Keinert (2000, p. 209)

Reunindo contribuições de autores brasileiros e estrangeiros sobre mudanças históricas nas concepções de Estado, Keinert (2000) caracteriza esses dois padrões de relação Estado-Sociedade:

O padrão **estadocêntrico** é fruto do intervencionismo pós-liberal, enfatizando o Estado como “o grande responsável por tudo”. Em lugar dos conflitos resolvidos na própria sociedade, da concepção liberal, o Estado é o centro das decisões políticas, sobre as quais a sociedade interfere por meio de grupos de interesse, *lobbies* e pressões, sobretudo em relação ao Executivo, uma vez que o Legislativo é enfraquecido em sua função mediadora. Os partidos atuam mais como mediadores (e representantes) de interesses estritamente particulares em lugar de exercerem seus mandatos livremente em favor do interesse público. Há interpenetração da esfera estatal no âmbito privado, pois os poderes sociais solicitam intervenção da autoridade pública e lhe dão competências para resolver conflitos de interesses que não conseguem diluir privadamente. Embora “o público localize-se no Estado”, há uma falsa ampliação do público, pois o Estado intervencionista é capturado por grupos de interesse e é privatizado (Keinert, 2000, p. 81). Uma consequência disso é a desvalorização e a degradação da esfera pública, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil e mínimos mecanismos de controle social.

A democracia é constituída não pelo conjunto de cidadãos, mas pelos inúmeros grupos de interesse que se incorporam ao aparelho estatal, levando para a esfera pública os interesses privado-particulares de uma minoria, que se impõe fazendo uso de um sistema político autoritário e paternalista, com traços de clientelismo.

Do ponto de vista político-administrativo, os modelos de gestão são centralizados, predominando a estrutura burocrática e hierárquica. As estratégias de desenvolvimento nacionalistas são pensadas a partir do Estado, que assume a responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico do país. Os programas são implementados de cima para baixo. A política pública é supostamente neutra, valorizando-se a competência técnica e subestimando-se aspectos sociopolíticos. O Estado executa diretamente variadas tarefas, provê serviços e assume compromisso com direitos sociais. O cidadão é visto como usuário do serviço público e a relação é idealmente despersonalizada. Há pouca transparência e pouca flexibilidade.

O padrão **sociocêntrico** configura-se a partir dos anos 1980, em função de crises e mudanças provocadas por fatores como: difusão de novas tecnologias de informação e comunicação; multiplicidade de relações entre governos, organizações de mercado e da sociedade civil de diversos países; “crise do Estado”

em diferentes países, incluindo crise fiscal e crises do modo de intervenção, do modelo de gestão burocrático e de legitimidade; avanços em organização social e democratização.

Surgem novos arranjos institucionais de corte nacional e supranacional, questionando pressupostos tradicionais e meios convencionais da política e exigindo superação do Estado paternalista e autoritário. A sociedade civil ganha reconhecimento como ator importante na redefinição do espaço público. Emergem novas formas de representação e manifestação da sociedade, clamando por um Estado mais permeável à participação da população e a novos atores sociais, buscando ampliar a esfera pública. Há uma distinção mais clara entre estatal e público – nem tudo que é estatal é público; o público também existe fora do Estado. O espaço público passa a ser identificado mais com a sociedade, menos com o Estado - “O público na Sociedade”. A cidadania é redefinida, para além da ocupação de espaços acenados pelo Estado. O cidadão é visto como sujeito ativo, corresponsável pelo seu bem estar e pela qualidade do espaço público, nos âmbitos nacional e supranacional (Keinert, 2000).

O padrão sociocêntrico caracteriza-se, portanto, por uma visão pluralista em termos de atores políticos e sociais, incluindo uma vasta rede de novos agentes e o Estado democrático. A maior complexidade do espaço público institucional exige nova capacidade de coordenação e regulação, sublinhando o desafio da governança, nos âmbitos nacional e global, em múltiplas relações de poder que ultrapassam as fronteiras nacionais (Keinert, 2000).

Preconiza-se um modo pós-burocrático de planejar e gerir políticas públicas, com base em diálogo, construção de consensos, compromissos em torno de metas acordadas e gestão descentralizada. Valoriza-se negociação, renegociação, definição conjunta de prioridades, construção de acordos e coalizões, ajustamento mútuo, flexibilidade, criatividade, soluções alternativas, inovação e aprendizagem. Admite-se que a produção de bens e serviços públicos não é exclusividade estatal, valorizando-se as agências descentralizadas, o nível local de governo com participação social e a ampliação do controle social (Keinert, 2000).

Brevemente caracterizadas essas duas matrizes, cabe observar que, como qualquer modelo de interpretação da realidade, este contempla idealização, generalização e simplificação. Há outras possibilidades de periodização e caracterização das relações Estado-Sociedade, diferentes conceitos e autores que poderiam ser citados, assim como há peculiaridades desses paradigmas em cada país e combinação de características em cada período. A opção, neste trabalho, pela abordagem dual sistematizada por Keinert (2000) ocorre pela clareza com que nos permite analisar características da 1ª Consocial – uma experiência de articulação Estado-Sociedade cuja proposta é afinada com o padrão sociocêntrico, possivelmente revelando persistência de elementos do padrão estadocêntrico, bem como combinações e superposições entre eles.

## 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL – ORIGEM E METODOLOGIA

No que se refere a transparência e controle social, mudanças ocorridas no Brasil, de meados da década de 1980 aos dias atuais, sinalizam a emergência do padrão sociocêntrico, observando-se alterações na atuação do Estado e da Sociedade. Surgiram organizações, movimentos sociais e redes voltadas ao acompanhamento e fiscalização da gestão pública, como observatórios, movimentos por cidades e de combate à corrupção, que ganharam espaço nas arenas políticas, fazendo incidir o anseio popular na tomada de decisão política, exigindo planos de metas dos governantes, influenciando os marcos regulatórios e a revisão da *práxis* do controle institucional, profissionalizando-o e pressionando-o politicamente (Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012; Loureiro *et al.*, 2012).

Houve, também, fortalecimento da estrutura de órgãos de controle estatal e difusão de espaços institucionalizados de controle social e de relação Estado-Sociedade, como conselhos gestores de políticas públicas, ouvidorias e conferências (Kleba & Comerlatto, 2011; Gurgel & Justen, 2013).

Entre 2003 e 2010, nas 74 conferências realizadas no Brasil em diferentes áreas das políticas públicas, 40% dos eixos e propostas contemplavam a temática transparência e controle social, e em 95% desses processos foram aprovadas propostas relacionadas a tais temáticas (CGU, 2012a).

Esse contexto estimulou a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, proposta por um conjunto de órgãos de governo, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, sob a liderança da Controladoria Geral da União, CGU. Com etapas preparatórias que ocorreram entre julho de 2011 e maio de 2012, sob o tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública", a Conferência envolveu diretamente cerca de 153 mil brasileiros, representados por 1,2 mil delegados na etapa nacional, ocorrida em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012 (CGU, 2012a).

A Comissão Organizadora Nacional reuniu representantes de governos, conselhos de políticas públicas, movimentos sociais e sociedade organizada, a exemplo de Amigos Associados de Ribeirão Bonito - Amarrubo, Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade - Abracci, Associação Brasileira de ONGs - Abong, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE e Rede Observatório Social do Brasil. A Comissão incumbiu-se da definição da metodologia e das temáticas de discussão, da mobilização de parceiros e do acompanhamento das conferências em todo o país.

A metodologia proposta subsidiou o trabalho das comissões organizadoras locais de cada etapa preparatória, nas quais eram discutidas e priorizadas propostas e eleitos delegados que representariam as deliberações da plenária final na etapa subsequente. Foram realizadas 837 conferências municipais e 189 regionais, 26 estaduais e a conferência distrital, 01 conferência nacional, 302 conferências livres e 01 virtual (nas livres e na virtual não havia eleição de delegados; as propostas seguiam para a Comissão Nacional). As etapas preparatórias envolveram 153.750 pessoas, 1.374 delas na etapa nacional, dos quais 1.127 eram

delegados eleitos – dos segmentos sociedade civil, poder público e conselhos de políticas públicas, além de observadores e convidados. Foram apreciadas 3.422 propostas, chegando ao total de 80 propostas/diretrizes priorizadas, agrupadas posteriormente por semelhança de objeto em 42. Estas comporão agenda de trabalho e subsidiarão a elaboração do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social (CGU, 2012a).

A figura 1, a seguir, sintetiza a metodologia sugerida para as etapas municipais e regionais da Consocial.

Figura 1  
Metodologia sugerida para etapas municipais e regionais da Consocial. Fonte: Manual Metodológico das Conferências Municipais/Regionais (CGU, 2012b)



Tais etapas iniciavam com palestras sobre quatro eixos temáticos escolhidos mediante estudo sobre as reivindicações da sociedade em conferências anteriores e detalhados no texto-base da Conferência: 1) Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; 2) Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; 3) A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; 4) Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

Após a contextualização, os participantes dirigiam-se aos debates do eixo que haviam escolhido no credenciamento, em grupos que contavam com mediadores. No intervalo entre palestra e debate em grupos, os interessados podiam registrar sua candidatura a delegado para a etapa posterior. Concluídos os debates nos grupos, as propostas priorizadas em cada eixo eram expostas e abertas à votação pelos presentes, assim como os candidatos a delegados. Na Plenária Final, eram apresentados os delegados e as propostas mais votadas, contempladas para a etapa subsequente.

Os pesquisadores participaram das seguintes etapas: i) Regional Vale do Itajaí (25 Out. 2011; um dos pesquisadores foi palestrante, o outro, moderador de grupo temático); ii) Regional Criciúma (29 Nov. 2011; um como moderador de grupo temático, outro como observador); iii) Regional Grande Florianópolis (06 Dez. 2011; dois pesquisadores representantes da sociedade civil, eleitos delegados para a etapa estadual); iv) Conferência Livre (15 Nov. 2011, em Florianópolis; dois pesquisadores na organização geral, sistematização e moderação de grupo temático); v) Estadual Santa Catarina (02 a 04 Abril 2012, Florianópolis; dois

pesquisadores delegados da etapa regional, um deles eleito para a seguinte); vi) Nacional, 18 a 20 Maio 2012, Brasília (um pesquisador como delegado).

**CONTEÚDO DAS PROPOSTAS PRIORIZADAS**

De um total de 3.422 propostas/diretrizes que chegaram à etapa nacional, 80 foram priorizadas por meio de votação pelos delegados. Agrupadas posteriormente por similaridade de objeto, chegou-se a 42 propostas finais, cuja análise mostra que:

- 01 é genérica, pois intitulada controle social, contemplando itens variados, tratados em outras propostas;
- 02 sinalizam para o protagonismo da sociedade (fomento à criação de observatórios sociais em todos os municípios brasileiros; ampliação de rádios e TVs comunitárias);
- 20 são voltadas para o funcionamento da estrutura estatal ou para o acesso a ela (exemplos: fortalecer sistema de controle interno; maior rigor no combate à corrupção, com ênfase às leis e mecanismos de punição pelo Estado; licitações abertas; elaboração de planos de metas pelos órgãos de governo; critérios para ocupação para cargos comissionados; limites para eleição e remuneração de agentes políticos);
- 19 remetem à articulação Estado-Sociedade, em instâncias e mecanismos de mediação (exemplos: educação fiscal, orçamento participativo, prevenção da corrupção, criação de conselhos, capacitação de conselheiros, empoderamento dos conselhos, fundo de financiamento de ações de controle social, ouvidorias públicas, dados abertos, controle social do Judiciário). No detalhamento de muitas delas, entretanto, é nítida a expectativa de que o Estado seja o protagonista, aquele que permite, regula, oferece condições, financia, estrutura, executa. Em poucos itens transparece a expectativa de protagonismo da sociedade. É o que se pode observar nas propostas a seguir transcritas, escolhidas por sua exemplaridade do papel atribuído ao Estado:

**Tabela 02 - Propostas da 1ª Consocial que revelam ênfase ao papel do Estado**

9ª Prevenção da Corrupção	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a atuação dos órgãos de controle e instituições especializadas mediante a implantação de medidas preventivas;</li> <li>- Proibir a liberação de verbas para obras antes de o projeto executivo estar finalizado;</li> <li>- Criar um plano de prevenção à corrupção, com metas a cumprir por parte dos ministérios e secretarias estaduais e municipais;</li> <li>- Promover mudanças nos critérios para a indicação de conselheiros dos tribunais de contas da União e dos estados, dos chefes do Ministério Público e Defensoria Pública da União e dos estados, dando aos</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Análise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Embora se trate de prevenção, o que remeteria a mudanças de comportamento na sociedade no sentido de minar a aceitação social da corrupção, a ênfase está no fortalecimento de órgãos de controle e em instituições especializadas.</li> <li>- Destaque a ações a serem desempenhadas por</li> </ul>

órgãos autonomia para a escolha de profissionais de carreira;

- Aumentar o número de juízes e promotores;
- Agilizar a tramitação dos processos judiciais;
- Criar defensorias públicas;
- Garantir a autonomia efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário;
- Proibir o contingenciamento de recursos para custeio e manutenção dos órgãos de controle;
- Garantir a eficiência da estrutura e das ações dos órgãos de controle.

órgãos e poderes estatais, sem menção aos possíveis papéis da sociedade civil.

- Não há menção à corrupção como algo socialmente aceito, praticado, de alguma maneira, pelo conjunto da sociedade.

**32ª Capacitação em controle social**

- Promover e garantir, com dotação orçamentária própria, a capacitação permanente e continuada, presencial e a distância, de conselheiros, representantes da sociedade civil, de associações sindicais e profissionais da educação, como subsídio para uma melhor atuação no controle social;
- Promover parcerias entre órgãos de controle e universidades visando à realização de campanhas lúdicas de conscientização e de capacitação diretamente nas comunidades interessadas;
- Promover cursos de especialização e de educação continuada, em parceria com universidades, com carga horária de, no mínimo, 120 horas, sobre temas como participação social, gestão pública, controle social e transparência, de forma a viabilizar estudos e pesquisas sobre participação e controle social;
- Estabelecer por lei que os órgãos de controle (TCMs, TCEs, TCU, MP, CGU, Controladorias-Gerais e outros órgãos fiscalizadores) criem programas de formação objetivando instrumentalizar agentes comunitários, sociedade civil organizada, entidades de classe, profissionais da educação, estudantes, servidores públicos e conselheiros (grifo nosso);
- Incluir a temática do controle social nos programas de capacitação gratuita a distância de fundações, universidades, organizações do Sistema S e demais instituições de ensino que já empregam essa modalidade;

**Análise**

- Proposta que poderia remeter a um esforço educativo de toda a sociedade, realizado em diversos níveis, enfatiza o papel dos órgãos estatais na proposição, condução e execução do processo, cabendo a universidades, movimentos sociais e associações o papel de parceiros.

- Destaca-se a proposta grifada, que prega a necessidade de lei para que os órgãos estatais de controle criem programas de formação para diversos públicos

- Percepção de que há os que entendem/sabem de controle (os órgãos estatais especializados) e os que não sabem (os cidadãos, servidores públicos, conselheiros, sociedade organizada etc).

- Divulgar os cursos da capacitação em controle social nos meios de comunicação (mídia pública e privada), nas escolas e nas universidades;
- Criar núcleos ou centros de capacitação e formação para cidadãos, conselheiros, agentes públicos e líderes sociais, dotado de estrutura física, acesso a dados públicos e recursos materiais e humanos adequados à construção, desenvolvimento e articulação de políticas públicas voltadas à promoção da transparência e controle social;
- Criar Escolas da Cidadania, organizadas pela CGU (*grifo nosso*), com programas adequados a pessoas de diferentes níveis de escolaridade;
- Criar escolas para a formação de lideranças comunitárias, em parceria com associações e movimentos sociais;
- Promover cursos técnicos de formação em controle social, presenciais e a distância, específicos para conselheiros de políticas públicas.

- Da atuação de órgãos de governo dependeria a formação de lideranças comunitárias (sublinhada).

**50º Fundo Nacional de Financiamento de Ações de Controle Social**

- Garantir a autonomia e a independência dos movimentos sociais nos espaços de controle social;
- Criação, até 2013, de um fundo nacional para financiar ações de controle social nas três esferas de governo, gerido pela CGU;
- Garantir recursos à sociedade civil organizada para capacitar agentes sociais de controle social e realizar atividades comunitárias relacionadas ao acompanhamento da gestão;
- Incentivar a criação de espaços autônomos de controle social nos estados e nos municípios;
- Inserir nos orçamentos dos entes federados recursos para a implantação de ações voltadas à divulgação dos mecanismos de controle social.

**Análise**

Embora se deseje a autonomia e a independência dos movimentos sociais nos espaços de controle social, o entendimento é de que tal independência se refira sobretudo à condição financeira e que os recursos devem ser providos pelo Estado.

Fonte: Relatório Consocial (CGU, 2012a), pgs.40, 44, 48 e análise dos autores

Do conteúdo geral das propostas, destacam-se alguns elementos na Tabela 03:

**Tabela 03 - Destaques do conteúdo das propostas priorizadas na 1ª Consocial**

Cunho das propostas	Evidências e características	Exemplos de itens que detalhavam propostas priorizadas
Criação de leis	- Sugestões para criar novas leis e para tornar mais rigorosas leis existentes.	“Tornar obrigatório o orçamento participativo nas três esferas de governo” (4ª)
Lei como garantia de mudança	- Presença frequente de palavras como: proibir, determinar, tornar obrigatório, garantir por lei, fixar em lei, extinguir, acabar, instituir.  - Expectativa de que a existência da lei determine mudança de comportamento.  - Nas diretrizes relativas ao combate à corrupção, predomínio absoluto de leis e punições severas como caminho.	“Garantir condições legais para a atuação dos agentes de controle interno” (3ª)  “Institucionalizar o poder de coação dos órgãos de controle interno” (3ª)  “Garantir, por lei, que todos os conselhos sejam presididos por representantes da sociedade civil” (78ª)
Cumprimento de leis	- Anseio de garantir que as leis sejam cumpridas.  - Expressões como: cumprir integralmente a Lei, aplicar rigorosamente, fiscalizar, multar, punir, penalizar, assegurar, exigir, garantir.  - Admite-se o formalismo, a existência de leis não plenamente cumpridas.	“Garantir a devolução dos valores desviados (...)” (7ª)
Penas mais severas	- Percepção de que as punições são brandas, especialmente em relação à corrupção.	“Aplicar penas mais severas aos crimes de corrupção” (7ª)
Limites mais restritivos	- Possível expectativa de que	“Cominar pena mínima de reclusão por dez anos em regime fechado em crimes de corrupção” (7ª)  “Proibir qualquer tipo de

Cerceamento de direitos	<p>penas mais severas inibam os delitos/crimes.</p> <p>- Chega-se a propor limitação de direitos já consolidados na democracia brasileira.</p>	<p>privilegio na persecução penal dos crimes de corrupção, como foro privilegiado, prisão especial e progressão de pena" (7ª)</p> <p>"Suspender indeterminadamente os direitos políticos, impedindo qualquer participação na vida pública (ou dobrar os prazos já existentes) (13ª – Ficha Limpa)</p> <p>"Inverter o ônus da prova nos crimes de corrupção" (55ª)</p>	<p>regular, regulamentar, padronizar.</p> <p>Propostas genéricas ou específicas demais</p>	<p>(39ª)</p> <p>- Propostas em geral genéricas e relativas a vários temas simultâneos, o que torna o entendimento e a operacionalização complexos.</p> <p>- Outras muito específicas, fixando prazos e percentuais. Há as que conflitam com leis existentes, inclusive prevendo cerceamento de direitos que significaria retrocesso democrático. Outras implicariam mudanças em várias legislações.</p>	<p>"Aplicar, no mínimo, 6% do PIB e 10% da receita bruta da União na saúde pública e 10% do PIB na educação" (39ª)</p>
Corrupção, a grande inimiga	<p>- Diversas diretrizes/propostas mostram insatisfação com a corrupção.</p> <p>- Tratada genericamente, a corrupção é vista como crime vil, que deve ser combatido e punido com extremo rigor.</p> <p>- Medidas sugeridas priorizam papel dos órgãos estatais no combate à corrupção, com mínima menção ao papel da sociedade.</p>	<p>As diretrizes "Maior rigor no combate à corrupção" (7ª) e "Prevenção da corrupção" (9ª), que tratam diretamente de corrupção, são compostas por diversos itens. Além dessas, há várias outras propostas que evidenciam a corrupção como grande mal a ser combatido.</p>	<p>Capacitação da sociedade – os que ensinam e os que aprendem controle social</p>	<p>- São propostos investimentos em capacitações e educação para a cidadania, tanto para gestores públicos e conselheiros como para cidadãos, inclusive definido em lei.</p>	<p>A 2ª diretriz mais votada foi Educação Fiscal, contemplando várias sugestões, como "Formar futuros cidadãos, críticos e conhecedores de seus direitos e deveres e dos mecanismos de participação popular e controle social." (2ª)</p>
Centralização e padronização das práticas	<p>- Leis para as três esferas de governo, estabelecidas no âmbito federal e impostas aos demais entes federados.</p> <p>- Presença frequente de expressões como: "nas três esferas de governo", "em todas as esferas de governo", "em todos os órgãos públicos".</p> <p>- Ênfase ao limitar,</p>	<p>"Regulamentar e padronizar a elaboração e o acompanhamento dos programas de governo (...)" (24ª)</p> <p>"Promover a substituição dos cargos comissionados por cargos efetivos de forma gradativa, em percentuais de 3% ao ano, nas três esferas de governo" (39ª)</p> <p>"Fixar em lei, em cada esfera de governo e de poder, o número de cargos de confiança de livre nomeação, com base em critérios objetivos de necessidade e de capacitação técnica"</p>	<p>- Há expectativa de que o fomento e a capacitação para o controle social parta do aparato estatal.</p> <p>- Revela-se o pressuposto de que aqueles que sabem (os do Estado) devem ensinar aos que não sabem (os da Sociedade). Às instituições de ensino, movimentos sociais e organizações da sociedade civil cabe o papel de parceiros em iniciativas estatais,</p>	<p>- Há expectativa de que o fomento e a capacitação para o controle social parta do aparato estatal.</p> <p>- Revela-se o pressuposto de que aqueles que sabem (os do Estado) devem ensinar aos que não sabem (os da Sociedade). Às instituições de ensino, movimentos sociais e organizações da sociedade civil cabe o papel de parceiros em iniciativas estatais,</p>	<p>"Estabelecer por lei que os órgãos de controle (TCMs, TCEs, TCU, MP, CGU, Controladorias Gerais e outros órgãos fiscalizadores) criem programas de formação objetivando instrumentalizar agentes comunitários, sociedade civil organizada, entidades de classe, profissionais da educação, estudantes, servidores públicos e conselheiros" (32ª)</p>

	<p>não o de protagonistas na capacitação.</p>		<p>mobilização social, à participação, às parcerias e à promoção conjunta de ações</p>	<p>utilizam os termos promover, mobilizar, incentivar, fomentar, quase sempre associados a ações em parceria entre Estado e sociedade.</p>	<p>a participação ativa da população no monitoramento e fiscalização da gestão pública” (53ª)</p>
<p>Fortalecimento dos conselhos</p>	<p>- Ênfase aos recursos materiais e financeiros e à capacitação dos conselheiros como condições essenciais para seu fortalecimento.</p>	<p>“Garantir a autonomia administrativa e financeira dos conselhos de políticas públicas” (20ª)</p> <p>“Fomentar a capacitação e formação continuada dos conselhos” (56ª)</p>		<p>- Nem sempre é claro quem se espera seja responsável por fomentar e como.</p>	<p>A 2ª diretriz mais votada foi “Educação Fiscal” e a 4ª mais votada foi “Orçamento Participativo”, esta contemplando itens de “fomento por lei”.</p>
<p>Técnica X Política</p>	<p>- Mais confiança nos técnicos do que nos políticos, sem reconhecimento de que a função ou os órgãos técnicos, na administração pública, são também políticos.</p> <p>- Limites ao exercício político ou desincentivo a que a política seja profissão.</p> <p>- Limitação de salários de agentes políticos.</p>	<p>“Extinguir os cargos comissionados e os de livre nomeação em órgãos e poderes que possuam atuação eminentemente técnica, tais como Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.” (39ª)</p> <p>“Proibir a indicação de políticos de carreira para o exercício de suas funções [do Tribunal de Contas]” (37ª)</p> <p>“Proibir a reeleição por mais de dois mandatos consecutivos para os cargos do Legislativo” (38ª)</p> <p>“Retirar dos parlamentares a autonomia para decidir seus próprios salários” (46ª)</p>		<p>- Valorização e reconhecimento dos conselhos, ouvidorias públicas, observatórios sociais, órgãos de controle dispostos a se envolver com a sociedade, CGU e outros órgãos que tem se engajado e trabalhado em parceria com segmentos da sociedade.</p>	
<p>Critérios para exercer funções públicas</p>	<p>- Valorização de escolaridade e capacidade técnica, discriminando pessoas com formação escolar mais extensa das de formação mais curta.</p> <p>- Valorização de mérito e qualificação em lugar da indicação política.</p>	<p>“Adotar requisitos mínimos de escolaridade para a nomeação para cargos em comissão, inclusive para secretários estaduais e municipais” (39ª)</p> <p>“Estabelecer requisitos técnicos para a contratação de servidores comissionados” (39ª)</p>	<p>Transparência, dados abertos e acesso à informação</p>	<p>- Reconhecimento de que a disponibilidade e o uso de informações de boa qualidade são essenciais para o sistema de controle e a <i>accountability</i>.</p> <p>- Dados de servidores públicos, como salários e gratificações, mostram preocupação com arrecadação-qualidade gasto.</p>	<p>Conjunto de propostas relativas a Educação Fiscal (2ª), Dados abertos (18ª) e Acesso à informação (53ª)</p> <p>“Orientar os alunos quanto ao acesso aos portais de transparência das três esferas de governo” (2ª)</p>
<p>Incentivo à</p>	<p>- Várias propostas</p>	<p>“Sensibilizar e estimular</p>			

Fonte: elaborado pelos autores, com dados do Relatório Final da Consocial (CGU, 2012a)

Entre os vários elementos que mereceriam análise detalhada, destacam-se a seguir alguns deles, recorrendo-se a referenciais sobre cultura política brasileira e administração pública.

**Formalidade, formalismo e jeitinho**

A formalidade e o apego às leis são visíveis no conjunto de propostas. Embora se admita que muitas leis existentes não são cumpridas, já que se pede mais rigor e garantia de cumprimento,



há expectativa de que a criação de novas leis ou seu detalhamento tenham como efeito “natural” a mudança de comportamentos.

Prates e Barros (2007) observam que as leis são muitas vezes vistas como puras, distanciadas da política, das paixões humanas, como recursos para enfrentar as incertezas do contexto e do futuro e para proteger-se da imprevisibilidade do comportamento humano. Em um país diverso e desigual, leis, regras formais e instituições geram uma aparente estabilidade nas relações sociais, eliminam opiniões divergentes e comportamentos perversos (Prates & Barros, 1997).

A profusão de leis remete ao formalismo, ou seja, a discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que supostamente a regulariam (Ramos, 1983). No contexto brasileiro, Ramos (1983) observa que o formalismo pode ser considerado como estratégia de mudança social, resultante do caráter dual da formação histórica do país e do modo particular como se articula com o mundo, típica de uma sociedade em transformação, não necessariamente uma patologia social.

Prates e Barros (1997) também veem as soluções formalistas como estratégia para articulação do Brasil com o mundo. Nosso modelo republicano de constituição e organização do Estado, por exemplo, ajuda a nos incluir entre as sociedades desenvolvidas. Entretanto, os autores destacam outro lado da aceitação tácita de normas e regras, com uma prática distorcida, ou do hiato entre o direito e o fato, que caracteriza e justifica o formalismo:

Este é o lado patológico do formalismo, pois à medida que ele de fato ocorre, processos de ajustamento surgem para superá-lo. Como esses processos são permitidos e podem atingir as configurações de nepotismo, favoritismos e até subornos, isto gera instabilidade e insegurança. Surge então o risco de se aplicar novamente o remédio das legislações, cada vez mais específico e abrangente, criando um turbilhão de normas para uma aparente estabilidade nas relações sociais. No Brasil, se as normas são bastante específicas, nosso ajustamento se faz por um processo de reinterpretação das leis, cujo resultado vai depender essencialmente de quem está do outro lado da questão. Se é a pessoa de nossas relações ou com autoridade, a flexibilidade na reinterpretação é ampla; se é pessoa fora das relações, a rigidez é absoluta. Outro não é o significado do dito: “para os amigos tudo, para os inimigos nada, para os indiferentes a lei”, atribuído a Getúlio Vargas (Barbosa, 1992) (Prates & Barros, 1997, p. 63-4).

Essa característica de, a depender do contexto, uma regra ser cumprida ou não, algo se tornar certo ou errado, o chamado jeitinho brasileiro, corresponde, na análise de Almeida (2007), a uma “zona cinzenta moral” entre o certo e o errado, um instrumento que possibilita a quebra das regras. Jeitinho que também pode ser estratégia de navegação social, um modo de acessar direitos diante de um Estado burocratizado, de leis contraditórias e rígidas, da ineficiência e da falta de recursos.

Pesquisa nacional realizada por Almeida (2007) mostra a aceitação social do “jeitinho”, enraizado e difundido em nossa sociedade. A opinião pública brasileira, de modo geral, reconhece e aceita que se recorra ao jeitinho como padrão moral. Embora haja divisão (50% o consideram certo e 50% o condenam), poucos brasileiros nunca tiraram proveito do jeitinho ou quebraram uma

regra para converter uma situação desfavorável em favorável. Ao passo que também é comum reivindicar tratamento equânime diante de leis e regras quando outras pessoas tentam burlá-las. A aceitação social do jeitinho explica, por exemplo, porque temos dificuldade em combater a corrupção (Almeida, 2007, p. 70-1).

Apesar de conhecermos os efeitos da combinação formalismo-jeitinho, o principal remédio proposto na Consocial é a criação de mais leis, detalhadas e específicas, abarcando “todos os níveis de governo” e “todos os órgãos da administração pública”, havendo esforço para que sejam cumpridas. Há uma percepção de que as penas para os crimes de corrupção são brandas. E que uma vez aumentando o rigor das penalidades, a corrupção seria reduzida. Por outro lado, o clamor da Consocial pela severidade pode significar intolerância para com o jeitinho.

### **Público como estatal ou público como interesse público? “Amor ao Estado” e corrupção**

Segundo Almeida, “um dos valores mais fortes da sociedade brasileira é o seu amor pelo Estado.” (2007, p. 177). A referida pesquisa constatou ampla aceitação da ideia de que o Estado deve intervir na economia e na vida dos indivíduos. De maneira geral, o autor observa no Brasil uma forte ideologia pró-estatal, apesar de a maioria da população considerar as instituições privadas mais eficientes e mais confiáveis do que as públicas.

Na diretriz mais votada na Consocial (1ª Financiamento público de campanhas políticas), propõe-se “suspender os direitos políticos do candidato que usufrui de financiamentos privados” e “multar as empresas, pessoas físicas e/ou entidades que financiarem campanhas políticas” (CGU, 2012a, p. 37). Defende-se o financiamento exclusivamente público e condena-se (chegando a propor punição) qualquer envolvimento de entes privados no suporte financeiro a campanhas eleitorais.

“No Brasil, o Estado é a fonte de todos os males, mas também das soluções. (...). Não se crê que as soluções para os principais problemas, ou pelo menos para alguns deles, venham da sociedade ou do mercado” (Almeida, 2007, p. 192). Para os mais pobres, o Estado é visto como “grande pai protetor” (Almeida, 2007, p. 179). Para as elites, ou o Estado é o responsável por tudo ou é o canal para se garantir alcance dos interesses dos diferentes grupos organizados (Almeida, 2007; Keinert, 2000).

Na referida pesquisa, 74% dos respondentes concordaram com a afirmação “Cada um deve cuidar do que é seu, e o governo cuida do que é público” e 25% discordaram. O que evidencia a visão do público como estatal e não como algo que deve ser cuidado por todos. Esta e outras afirmações demonstram o apoio social ao patrimonialismo (apropriação do público pelo privado) e à corrupção. De acordo com Almeida (2007, p. 109): “Os dados são muito claros e permitem concluir que corrupção não é um fenômeno circunscrito a uma elite política perversa e sem ética, mas revela valores fortemente arraigados na população brasileira”.

Diferente do observado nas propostas da Consocial, que não explicitam o reconhecimento da corrupção como fenômeno difundido na cultura política brasileira, aceito e praticado por muitos, não apenas pelos políticos, empresários ou ocupantes de

cargos públicos. As propostas que tratam de prevenção e combate à corrupção voltam-se, sobretudo, a políticos, órgãos públicos, procedimentos burocráticos e punições formais. Quase nada é dirigido ao papel dos cidadãos no combate à corrupção e sua responsabilização pelo fenômeno. Além disso, a corrupção é tratada de modo genérico, como se sua manifestação acontecesse sempre da mesma maneira, em ocorrências de grandes proporções e fosse facilmente identificável.

#### **Controle exercido pela Sociedade, condições asseguradas pelo Estado**

Grande parte das propostas da Consocial direciona-se aos órgãos estatais, políticos e servidores públicos e aos meios para acessar a estrutura estatal: controle interno, ouvidorias, Judiciário, Legislativo, partidos políticos. Quanto aos conselhos gestores de políticas públicas, a ênfase recai na capacitação e no financiamento provenientes do aparato estatal. Espera-se que o Estado garanta tudo o que precisa ser melhorado, especialmente recursos financeiros, para que os conselhos cumpram bem seu papel. Ficam em segundo plano ou sequer são mencionadas fragilidades apontadas em estudos sobre conselhos, relativas à representatividade dos membros de conselhos pela sociedade civil, à autonomia nas decisões e aos riscos de cooptação, à transparência e responsividade dos conselhos em relação às demandas da sociedade (Gurgel & Justen, 2013). Tampouco se enfatiza o papel da sociedade civil na mobilização de recursos e capacitação de seus conselheiros.

No que tange à capacitação para o controle social, o cunho das propostas possivelmente reflete o trabalho que vem sendo realizado por órgãos governamentais, como a CGU, que incluiu em sua agenda de ação o enfrentamento do problema da ausência das condições necessárias ao exercício do controle social por parte da sociedade (Loureiro *et al.*, 2012). Desde 2004, a CGU realiza o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que compreende produção de materiais de apoio e reuniões de formação de quadros em milhares de municípios brasileiros, envolvendo conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais.

As propostas da Consocial evidenciam a valorização dos órgãos estatais de controle pela sociedade, bem como a percepção de servidores de órgãos como Ministério Público, ouvidorias e CGU de que estes precisam de envolvimento e pressão política da sociedade para legitimar seu trabalho perante a estrutura estatal e levar adiante as agendas da transparência e da responsabilização.

Para realizar seu trabalho, alguns órgãos de controle estatal vem incentivando o controle social e buscando articular-se com a sociedade em iniciativas conjuntas. O que se verifica especialmente na atuação da CGU, que cumpre múltiplos papéis, além do controle interno mais tradicional. Combinando ativismo estatal e proximidade com atores sociais, a CGU protagoniza uma situação inédita, em que um órgão burocrático estimula, em diferentes linhas de ação e com certo grau de institucionalidade, o controle da sociedade sobre o próprio Estado (Loureiro *et al.*, 2012).

#### **PROCESSO DA CONSOCIAL E APRENDIZAGEM NA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE**

Buscando relacionar características do processo da 1ª Consocial com os padrões estadocêntrico e sociocêntrico de relação Estado-Sociedade, é possível observar fatores que **reforçam o papel central do Estado:**

- financiamento da Conferência (R\$ 5,3 milhões, apurados até 26/09/2012; execução divulgada na internet durante o processo): além dos recursos investidos pela CGU, a Empresa de Correios e Telégrafos e a Confederação Nacional das Indústrias - CNI aportaram R\$ 150 mil cada, na forma de cotas de patrocínio (CGU, 2012a). Houve também aporte de recursos de prefeituras e governos estaduais e parceiros locais para transporte, alimentação e espaço físico;

- liderança e papel crucial da Controladoria Geral da União em todo o processo;

- convocação e organização primordialmente por agentes estatais - 765 conferências municipais, 187 regionais, e 27 estaduais foram convocadas pelo poder público. 28 municipais e 02 regionais foram convocadas por organizações da sociedade (CGU, 2012a). Em Santa Catarina, prefeituras e associações regionais de municípios, motivadas por acordo entre CGU e Federação Catarinense dos Municípios - Fecam foram as principais coordenadoras, indicando funcionários para participar, cedendo espaço, publicidade, apoio logístico, equipamentos, textos, transporte, alimentação etc. Também houve participação de universidades na organização, sobretudo da Conferência Livre;

- maioria dos participantes ligados a governos - os delegados das conferências, em número majoritário, tinham algum tipo de vínculo com o poder público, como funcionário, conselheiro ou sindicalista vinculado;

- presença de grupos e movimentos sociais organizados, inclusive do meio empresarial, e tímida presença de representação de setores mais excluídos ou populares;

- tímida presença do Legislativo no processo e no conteúdo das propostas, esvaziado em suas funções de controle e enfraquecido em sua função mediadora, algo típico do padrão estadocêntrico (Keinert, 2000).

Entre as características do processo que indicam **tendência ao padrão sociocêntrico:**

- oportunidade de conexão - embora a maioria dos participantes fosse de servidores públicos ou tivesse ligação com governo, houve diversos segmentos presentes, como sindicatos, associações civis, associações empresariais, maçonaria, partidos, universidades, empresas e cidadãos não ligados a qualquer grupo ou movimento específico. A Consocial expressou projetos em parceria que já vem ocorrendo e permitiu delinear novos, por exemplo, e entre órgãos de governo e entre Universidade, CGU, Observatório Social e Ministério Público. E intensificou articulação de redes existentes, por exemplo, a Rede Observatório Social do Brasil fortaleceu sua articulação interna, divulgou seu trabalho para outras redes e segmentos e conheceu novas metodologias de ação. Ainda, a mobilização gerada pela Consocial contribuiu para a

implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nas diferentes partes do país, inclusive porque esta passou a vigorar em Maio de 2012, época da etapa final da Consocial;

- a liderança exercida pela CGU de modo articulado com diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, antes, durante e depois da Consocial, indicando um padrão de relação Estado-sociedade diferenciado em relação ao padrão burocrático tradicional;

- possibilidade de realização de conferências virtuais e livres, organizadas por qualquer cidadão, organização ou grupo;

- uso de novas formas de divulgação e mobilização, de modo constante, rápido, compartilhando-se dados, imagens, relatórios, opiniões e a execução orçamentária, em canais como site e Facebook.

### **Combinação e sobreposição de padrões de articulação Estado-Sociedade**

Para além de um olhar dicotômico, a Consocial permite observar a complexidade e a diversidade de combinações possíveis na relação Estado-Sociedade, inclusive pela sobreposição de elementos antagônicos.

A Consocial foi gestada em um contexto de anseios democratizantes, ainda marcado por depósitos arcaicos. Seus ideais, objetivos e metodologia de trabalho estão dotados de um propósito cidadão e de um viés sociocêntrico. Entretanto, entre as 42 propostas agrupadas na Conferência Nacional, há contradições, limites, generalidades e incoerências que reforçam características estadocêntricas, ao lado de proposições bem fundamentadas e promissoras em termos democratizantes.

A Consocial é exemplo do que Pinho e Sacramento (2009), Almeida (2007), Farah (1996) e outros autores observaram na administração pública e na cultura política brasileira: a combinação entre o arcaico e moderno, o tradicional e o novo.

De acordo com Farah (1996), o novo e a reiteração do tradicional são movimentos coexistentes, seja deliberadamente, seja como adaptação não-estruturada às alterações do contexto, articulando-se e influenciando-se mutuamente. Nunes (2003), por sua vez, identifica elementos de diferentes gramáticas – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos – na relação entre Estado e Sociedade no Brasil, em diferentes períodos históricos, sendo que a presença de uma delas não necessariamente exclui a outra. Há convivência e combinação, algo visível na Consocial.

Keinert (2000) salienta que o processo de ampliação da esfera pública não é linear, há avanços e retrocessos, momentos de crise e outros de estabilidade. Entre os envolvidos na 1ª Consocial, é clara a percepção de que esta é parte de um processo mais amplo, ligado a outras iniciativas de controle social e transparência. Ferrarezi e Oliveira (2010) chamam a atenção de que as Conferências são meios para construir alternativas de políticas e alianças e são espaços privilegiados, mas não suficientes, para realização de debate amplo com variados grupos sociais. Cabe, pois, ver uma conferência como parte de um sistema composto por

múltiplas formas de controle, interligadas e interdependentes em relação a outras partes (Rocha *et al*, 2012), cujos avanços não são lineares, tampouco homogêneos de uma região para outra ou de uma área de política para outra.

Como espaço de aprendizagem social e política, um processo como esse contribui para a construção do espaço público na contemporaneidade. Construção essa que pode ser vista como processo civilizatório no qual a sociedade vai aprendendo a resolver seus conflitos (Keinert, 2000). E conforme observa Keinert (2000), mais importante do que identificar quem está no centro ou quem é o principal responsável em zelar pelo interesse público, é a qualidade das relações Estado-sociedade.

Assim, a possível indagação “a Consocial simboliza um movimento da sociedade para o Estado ou deste para a sociedade?” talvez aponte para um falso dilema. O que mais importa não é de onde se origina ou para onde pende uma iniciativa (o que pode inclusive inverter-se de um momento para outro), uma vez que se quer mútua responsabilização e comprometimento e que há múltiplas possíveis combinações entre centro e periferia.

Entretanto, questionamentos usualmente dirigidos aos mecanismos de relação Estado-sociedade aplicam-se também às Conferências, entre eles os da representatividade dos participantes e os riscos de cooptação.

Questiona-se o quanto os atores sociais presentes em conferências e conselhos gestores, por exemplo, representam interesses da sociedade e dos grupos que os indicaram e o quanto refletem a diversidade social (Ferrarezi & Oliveira, 2010; Gurgel & Justen, 2013). Na Consocial, nas etapas regionais e estadual, percebeu-se preocupação em seguir os passos da metodologia, registrar os delegados e sistematizar formalmente cada passo, porém não se questionava a quem cada delegado representava e como haviam sido a mobilização e a convocação de participantes em cada etapa.

As conferências também vivem o risco de cooptação da sociedade para demandas que são de órgãos estatais. Algo observado por Gurgel e Justen (2013) em relação aos conselhos, que vivem limitações e distorções frente ao seu potencial enquanto instituições de democratização da gestão pública, incluindo seu funcionamento de modo essencialmente burocrático. Estes autores observam a captura pelo Estado de sujeitos políticos antes mobilizados de maneira autônoma, e uma sociedade civil parcialmente mobilizada por políticas públicas conduzidas pelo Estado, tendo algumas organizações não-governamentais como mediadoras.

Na Consocial, o processo e o conteúdo das propostas reforçam o papel dos órgãos de controle estatal na definição da agenda e na promoção da transparência e do controle social, o que pode ser expressão de captura ou cooptação. Por outro lado, pode ser sinal de um novo padrão de aproximação e articulação entre órgãos de controle e sociedade, mais próximo da abordagem sociocêntrica.

A ampliação da participação social dificulta a cooptação. Por outro lado, dificulta a coordenação, pois faz crescer a diversidade e

a complexidade de interesses e atores em jogo, com diferentes recursos de poder e inúmeras alternativas buscando espaço na agenda. Novos e diversos atores tendem a agregar informações, diagnósticos e conhecimentos coletivos, o que enseja interação, expressão de ideias e interesses, respeito à diversidade, engajamento com a coisa pública e aprendizagem dialógica. Entretanto, o desafio de coordenação de tantos atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos e decisões é gigantesco para os governantes (Ferrarezi & Oliveira, 2010).

Assim como é desafiador lidar com a profusão de resoluções, a fragmentação, as alternativas genéricas, diluídas e de difícil materialidade que surgem nas conferências, o que pode frustrar expectativas e “liberar” o governo para definir o que entra ou não entra na agenda decisória, como e quando, além de dificultar o monitoramento (Ferrarezi & Oliveira, 2010).

Para Ferrarezi e Oliveira (2010), os governos ainda não se adaptaram plenamente às inovações e configurações sociais das últimas décadas (2010), o que sublinha o desafio da governança para se alcançar melhores resultados públicos. As autoras consideram que os governos têm muito a aprender sobre governança em ambiente complexo, construindo respostas flexíveis e coordenadas entre redes a fim de obter resultados, conectando processos internos de organizações com inteligência coletiva. Para estas autoras, governos precisam mais e mais trabalhar com outros atores, compartilhar responsabilidades, riscos e poder para alcançar resultados.

Desafio este que órgãos como a CGU tem buscado enfrentar, investindo em diferentes linhas de atuação que a aproximam de atores da sociedade civil. O Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção (CTPCC), um colegiado consultivo ligado a CGU, é exemplo de uma nova forma de articulação. Composto de um total de 20 membros (10 de instituições estatais e 10 de instituições da sociedade civil), tem como um dos frutos de seu trabalho a Lei de Acesso à Informação, na pauta do Conselho desde 2005 e aprovada em 2011 (Loureiro *et al.*, 2012).

Analisando a atuação da CGU, Loureiro *et al.* (2012) observam que esta vem assumindo um papel de destaque na indução da atividade de controle social, ao realizar duas atividades tradicionalmente assumidas pelas instituições políticas representativas, sem pretender substituí-las: 1) organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados; 2) capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania.

A atuação da CGU de maneira mais imbricada com a sociedade, algo inédito, segundo análise de Loureiro *et al.* (2012), aumenta sua legitimidade social e seu poder dentro do governo. Para estes autores, institucionalmente, é a primeira vez que uma agência estatal de controle busca uma articulação tão forte com a sociedade para legitimar a agenda de promoção da transparência e do combate à corrupção.

Embora admitam que há o perigo de a CGU exacerbar seu poder e colocar-se como “representante da sociedade”, insulada e “salvacionista”, como outrora fizeram outras burocracias, Loureiro

*et al.* (2012) constataam um caminho diferente, de aproximação com atores sociais e instituições de maneira mais aberta e entrelaçada. O que permitiu à CGU atuar em conjunto com a sociedade na capacitação dos cidadãos e na realização da própria Consocial.

Esse modelo de atuação, além de indicar imbricações entre Estado e sociedade nos processos participativos, mostra novas combinações entre o sistema representativo, o participativo e o sistema de controle na democracia brasileira, o que exige uma reflexão mais aprofundada sobre o potencial e os desafios desse novo arranjo político (Loureiro *et al.*, 2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conferências de políticas públicas são espaços potenciais de aprendizagem sociopolítica e de gestão, nos quais Estado e Sociedade mobilizam-se, aproximam-se, dialogam, avaliam políticas e práticas e produzem diretrizes e propostas a serem incorporadas na agenda governamental e pública (Ferrarezi & Oliveira, 2010). São, também, contextos para o empoderamento de redes e a participação da sociedade civil em novas formas de governança (Scherer-Warren, 2012). Bem como canais para legitimação de agendas de órgãos estatais (Loureiro *et al.*, 2012).

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, a exemplo de outros movimentos e instrumentos em implantação na democracia brasileira recente, permite experimentação de cidadania, ampliação de perspectivas, aprendizagem e inovação (Kleba & Comerlato, 2011), potencialmente contribuindo para a superação de vícios históricos do Estado brasileiro, marcado por traços autoritários, paternalistas, patrimonialistas e de compadrio.

Algumas incertezas relativas a sua 1ª edição, que merecem amadurecimento, podem residir no fato de os cidadãos demonstrarem, por suas propostas, a expectativa de que o Estado resolva os problemas públicos (Estado como grande responsável por tudo, que conduz, orienta, ensina, aplica a lei, pune); no público como sinônimo de estatal; no formalismo (o rigor da lei como solução; se as leis não são cumpridas, o remédio é criar mais leis); na centralização e padronização (soluções desenhadas no governo central e impostas aos demais níveis de governo e à sociedade); na dissociação entre técnica e política e no privilégio da primeira, supostamente neutra e mais confiável; na condução do processo e participação prioritária de pessoas ligadas ao aparato estatal; na frágil presença de setores sociais excluídos.

Também é verdade que a Conferência – em potência, mesmo ainda marcada pelo arcaísmo da cultura política brasileira, ao experimentar diferentes valores e instrumentos, é capaz de ajudar a produzir um novo retrato, o de um Brasil mais justo e mais democrático.

A despeito de seus limites e contradições, a Consocial traz novidade à pauta de discussões e práticas de relação Estado-Sociedade, sinalizando para diferentes formas de agir dos agentes políticos – tanto governantes como governados.

Os cidadãos, uma vez sujeitos ativos e corresponsáveis pelo seu bem estar e coletivo, vem assumindo novos papéis – coprodução, colaboração, monitoramento, compromissos

recíprocos, orientação, monitoramento e validação do processo da governança democrática –, embora por vezes reforcem a centralidade do Estado. Cabendo lembrar que a Cidadania é anterior e vai além da ocupação de espaços acenados pelo Estado.

O Estado, por sua vez, não pode fugir a suas responsabilidades de gerenciar, liderar, monitorar, prestar contas e legitimar o processo de gerenciamento da coisa pública, mas passa a assimilar que a governança ocorre em múltiplas interações com a sociedade, mesmo que não saiba exatamente como atuar. O que exige nova capacidade de coordenação e regulação, sublinhando o desafio da governança.

Mais do que a tendência estadocêntrica ou sociocêntrica, cabe-nos explorar as múltiplas combinações, sobreposições e superações de padrões conhecidos. Em futuros estudos, vale investigar os novos papéis de órgãos de controle estatal e suas interações dinâmicas com a sociedade como expressão da ligação entre gestão pública e controle democrático e da interação entre os sistemas representativo e participativo, intermediados pelos sistemas de controle. Em particular, o papel da CGU como expressivo dessa realidade, ao atuar não apenas como controladora, também como ativadora das energias políticas e sociais da cidadania (Loureiro *et al.*, 2012).

O que remete à necessidade de investigar o Legislativo (talvez o grande ausente da Consocial) em suas funções de controle e de intermediação entre Estado e Sociedade, no contexto de relações mais fluidas e dinâmicas, próprias da perspectiva sociocêntrica.

Recorrendo à produção sobre conselhos gestores de políticas públicas, cabe relacioná-la às conferências para explorar a necessidade de “recriação” da sociedade civil como condição para que fóruns de decisão sobre políticas públicas funcionem mais plenamente. Uma vez que o controle social nasce do questionamento à efetividade da democracia representativa, os instrumentos criados para esse controle precisam de vigilância e de uma nova postura da sociedade para que administração pública e democracia se encontrem (Gurgel & Justen, 2013).

Por fim, merece atenção o risco de que a responsabilidade “de todos” em promover controle e *accountability* democrática torne-se responsabilidade “de ninguém”, dificultando a responsabilização, em meio a um sistema composto por múltiplos atores, papéis e instrumentos interdependentes (Rocha *et al.*, 2012).

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: Arvate, P. R.; Biderman, C. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.
- Almeida, A. C. (2007). *A cabeça do brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record.
- Campos, A.M. (1990). *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. 24 (2), 30-50, fev./abr.
- Castro, R. P. A. (2007). *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Fórum.
- Controladoria Geral da União, CGU (2012a). *Relatório Executivo Final 1ª Consocial*. Recuperado de <http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final/>.
- Controladoria Geral da União, CGU (2012b). *Relatório Metodológico das Conferências Municipais/Regionais*. Recuperado de: [http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca\\_arquivos/12/arquivo\\_e\\_650092fb4.pdf](http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/12/arquivo_e_650092fb4.pdf)
- Doin, G. A., Dahmer, J., Schommer, P.C., & Spaniol, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. *Pensamento & Realidade*, v. 27, 56-78.
- Farah, M. F. S. (1996). *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume.
- Ferrarezi, E., & Oliveira, M. S. de C. (2010). Conferências Nacionais de Saúde e processos participativos na administração pública federal brasileira. *ECasoteca de Gestão Pública*. pg. 1-24. Recuperado de: [http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com\\_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12](http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:conferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=7:estado-e-sociedade&Itemid=12).
- Gurgel, C., & Justen, A. (2013). Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*. 47(2), 357-78, mar./abr. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>
- Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume:Fapesp.
- Kleba, M. E., & Comerlato, D. (2011). Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*. 3 (1), 23-42, jan./mar. Recuperado de <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/45/46#Uj4klYjJXk>
- Loureiro, M.R., Abrucio, F.L., Olivieri, C., & Teixeira, M.A.C. (2012). Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. 17 (60), jan./jun. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>
- Nunes, E. (2003). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ENA.
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43 (6): 1343-68, nov./dez.
- Prates, M. A. S., & Barros, B. T. (1997). O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro como base na gestão empresarial. In: Prestes Motta, F. C., & Caldas, M. P. (orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas. (p. 55-69).
- Ramos, A. G. (1983). *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Schommer, P.C. & Sousa, A. D. (2012). Coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. XXXVI Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2012, Rio de Janeiro. Anais... XXXVI EnANPAD.
- Scherer-Warren, I. (2012). *Redes emancipatórias: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos*. Curitiba: Appris.

## Agradecimentos

Os autores agradecem a Alessandra Debone de Sousa por seu engajamento em várias etapas da 1ª Consocial e seu estímulo à reflexão sobre essa experiência, fundamentais para a elaboração deste artigo.