

# Participação e Controle Social

Conceitos e orientações



**GesPública**

Secretaria de  
Gestão Pública

Ministério do  
Planejamento

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAIS RICO É PAIS SEM POBREZA

Presidenta da República  
**Dilma Rousseff**

Vice-Presidente da República  
**Michel Temer**

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**Miriam Belchior**

Secretária Executiva  
**Eva Maria Cella Dal Chiavon**

Secretária de Gestão Pública  
**Ana Lúcia Amorim de Brito**

Secretária Adjunta de Gestão Pública  
**Catarina Batista**

Diretora do Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão  
**Valéria Alpino Bigonha Salgado**

Gerente do GesPública  
**Bruno Carvalho Palvarini**

Equipe Técnica do GesPública

- **Ana Cristina Silva Dantas**
- **Francisco José Pompeu Campos**
- **Helvis Araujo Fonseca**
- **Janete Balzani Marques**
- **Lobivar Barros de Matos Filho**
- **Luciana de Oliveira Garcia**
- **Nelcilândia Pereira de Oliveira**
- **Roseli Dias Barbosa Farias**

# **PARCIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

**Instrumentos Jurídicos e  
Mecanismos Institucionais**

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA**

**ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR**

CEP: 70040-906 – BRASÍLIA – DF

FONE: (61) 2020-4905 FAX: (61) 2020-4961

SÍTIO: [www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)

Correio Eletrônico: [gespublica@planejamento.gov.br](mailto:gespublica@planejamento.gov.br)

**RESPONSABILIDADE TÉCNICA**

SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA (SEGEP)

Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão - DENO

Coordenação do GesPública

**SECRETARIAS COLABORADORAS**

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

Secretaria de Orçamento Federal - SOF

Secretaria do Patrimônio da União – SPU

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI

É PERMITIDA A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL, DESDE QUE CITADA A FONTE.

NORMALIZAÇÃO: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Secretaria de Gestão Pública.

Programa GesPública - Participação e  
Controle Social: Instrumentos jurídicos e  
mecanismos institucionais; Brasília; MP,  
SEGEP, 2013. Versão 1/2013.

xx p.

1. Gestão Pública 2. Participação social 3. Controle social  
4. Administração Pública  
5. Atendimento 6. Qualidade de atendimento

I. Título. CDU

# SUMÁRIO

Introdução.....	6
1 Princípios, direitos e instrumentos que garantem o controle e participação social.....	8
1.1 O direito à informação.....	8
1.2 Poder de denúncia.....	8
1.3 Recursos jurídicos que garantem o controle social.....	12
2 Principais mecanismos de participação social existentes na Administração Federal .....	18
2.1 Os Conselhos de políticas públicas .....	22
2.2 Conferências Nacionais.....	23
2.3 Ouvidorias.....	24
3 Algumas ponderações acerca dos mecanismos de participação e controle social .....	27

# Introdução

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Simplificar a vida do cidadão e ampliar a capacidade de atendimento do governo às demandas da sociedade em geral, com qualidade e eficácia, são dois desafios centrais da Administração Pública Brasileira. Para superá-los, requer-se mobilização, orientação e adequada instrumentalização de lideranças e servidores públicos para o investimento contínuo e crescente na melhoria e na inovação dos serviços públicos.

Por essa razão, a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, na qualidade de coordenadora oficial do Programa GesPública, relança a Carta ao Cidadão, pela sua importância e destaque dentro de uma agenda de governo voltada para a eficiência administrativa.

A Carta ao Cidadão resulta da revisão da metodologia de “Carta de Serviços”, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, com a incorporação de paradigmas e métodos participativos e de controle de resultados especialmente no que tange ao foco na fixação de padrões de desempenho institucional.

A implantação da Carta ao Cidadão pelos órgãos e entidades públicas implica em um processo de transformação institucional, sustentado no princípio de que as instituições públicas devem atuar em conformidade com o interesse da sociedade e com os padrões de desempenho por ela estabelecidos.

A decisão de implantar a Carta ao Cidadão induz ao órgão ou entidade pública uma mudança de atitude na maneira de operar seus processos institucionais, especialmente, o processo de atendimento, na medida em que passa a contar com o olhar exigente dos públicos alvos e do setor produtivo sobre os resultados que lhes são entregues. E introduz a participação social como mecanismo de concertação entre o governo e

os seus respectivos públicos alvos para estabelecimento de compromissos assumidos por ela.

Nesse sentido, o presente guia contém informações gerais acerca das principais bases legais, instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais que garantem e viabilizam o controle social e a participação pública<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Este documento foi elaborado usando como referência principal os trabalhos desenvolvidos por Cunill Grau (2010) no âmbito da parceria entre o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil, World Bank e PNUD

# 1

## Princípios, direitos e instrumentos que garantem o controle e participação social

Diferentes dispositivos constitucionais e legais dão base para as iniciativas de controle social e participação social.

### 1.1 O direito à informação

O acesso a informação é um direito constitucional garantido pela Constituição de 1988. O art. 5º em seu inciso XXXIII dispõe que:

*“...todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.*

A Lei 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, traz o marco regulatório do acesso à informação pública. Tal norma estabelece procedimentos para que a Administração Pública responda ao cidadão e define como regra o acesso à informação pública, tornando o sigilo, a exceção (CGU, 2011). Vale destacar entre os vários dispositivos da lei, a previsão de meios para assegurar o acesso a informações públicas como a criação de serviços adequados de prestação de informação ao cidadão nos órgãos e entidades e a realização de audiências, consultas públicas e outras formas de divulgação como o incentivo à participação popular (artigo 9º da Lei 12.527/11).

### 1.2 Poder de denúncia

O § 2º do art. 74 da Constituição garante o direito a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas da União ao Tribunal de Contas, direito este que, por analogia, é concedido também com relação às contas dos Municípios e dos Estados (Siraque, 2009: 101).



Segundo a CGU (2008), “o cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar”. No nível federal, conforme o caso, podem ser contatados vários órgãos conforme demonstra o quadro abaixo.

### Quadro 1 Órgãos que recebem denúncias

Órgãos	Função
<p><b>Controladoria-Geral da União (CGU)</b></p>	<p>Recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público e ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais. A denúncia pode ser apresentada por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia disponível no site da CGU (<a href="http://www.cgu.gov.br/denuncias">www.cgu.gov.br/denuncias</a>); e por correspondência (CGU, 2008).<sup>2</sup></p>
<p><b>Tribunal de Contas da União (TCU)</b><sup>3</sup>.</p>	<p>Ao TCU cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos federais. As denúncias que cabem ao TCU podem ser encaminhadas das seguintes maneiras: a) Denúncia formal – mediante entrega da documentação junto ao protocolo do TCU, no Edifício Sede ou nas Secretarias Regionais; b) Reclamação via Ouvidoria – mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no site do TCU, <a href="http://www.tcu.gov.br">www.tcu.gov.br</a> link "Ouvidoria"; c) Central de Atendimento; e d) Correspondência<sup>4</sup> (CGU, 2008).</p>

<sup>2</sup> Durante o exercício de 2008, foram recebidas pela CGU 3.762 denúncias e representações. Dessas, 2.497 demandaram ação de controle específica por parte da CGU, objetivando identificar e apurar a procedência dos fatos apontados como irregulares na aplicação dos recursos públicos federais (CGU, 2009: 9).

<sup>3</sup> A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do TCU, dispõe em seu artigo 53 que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

<sup>4</sup> Todos os estados brasileiros possuem Tribunais de Contas dos Estados (TCE) que realizam fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, além de examinar e julgar a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais e municipais (nos estados onde não existem Tribunais de Contas de Municípios). Esses gestores podem ser governadores, prefeitos, secretários estaduais e

Órgãos	Função
<p><b>Ministério Público Federal (MPF).</b></p>	<p>Os promotores de justiça, integrantes do Ministério Público, defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça para o julgamento e a punição. Atua nos casos que envolvem recursos federais (CGU, 2008).<sup>5</sup> Recebe também denúncias sobre qualquer infração ou ameaça aos direitos dos brasileiros que envolvam órgãos, servidores e agentes políticos federais, governadores e outras autoridades.</p> <p>Devem ser noticiados ao MPF todos os casos inconstitucionais, de ilegalidade e de abuso de poder cuja competência para julgar seja da Justiça Federal. Os relatos podem ser encaminhados para: as Procuradorias da República nos estados e municípios; as Procuradorias Regionais da República; a Procuradoria Geral da República; a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC); a uma das seis Câmaras de Coordenação e Revisão que atuam em áreas específicas (MPF, s/f)<sup>6</sup></p>
<p><b>Poder Judiciário (juízes e Tribunais de Justiça).</b></p>	<p>São eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não para a cadeia, quem perde ou não o mandato, etc. Mas eles só podem agir se forem acionados por alguém, pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa, mas neste caso precisa ser assistida por um advogado (CGU, 2008).</p>
<p><b>Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, PFDC (Ministério Público Federal)</b></p>	<p>Recebe queixas, denúncias e representações de qualquer cidadão, órgão público ou entidade não governamental, em matérias relacionadas à defesa dos direitos humanos.</p> <p>Essas reclamações/queixas/denúncias são encaminhadas às Procuradorias da República nos estados, de acordo com a origem do demandante. No caso das queixas relativas a</p>

municipais, ordenadores de despesas e dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Existem, ainda, Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará e dois municípios, Rio de Janeiro e São Paulo, possuem tribunais de contas próprios. Tais tribunais analisam e julgam anualmente as contas das prefeituras (CGU, 2008).

<sup>5</sup> O Ministério Público Estadual (MPE) atua quando os recursos forem estaduais

<sup>6</sup> O MPF atua nas áreas constitucional, civil (especialmente na tutela coletiva), criminal e eleitoral. Age judicialmente ou fora de esfera judicial, por meio de ações civis e penais, recomendações, termos de ajustamento de conduta e audiências públicas (MPF, s/f).

Órgãos	Função
	<p>direitos individuais disponíveis, o cidadão/entidade é orientado a buscar instituições que atuem nesse campo específico, tais como Delegacia de Polícia, Serviços de Proteção ao Consumidor, Defensoria Pública e Juizados Especiais.<sup>7</sup></p>
<b>Ouvidoria-Geral da União</b>	<p>É um órgão que compõe a estrutura da Controladoria-Geral da União, cabendo-lhe ouvir o cidadão e as entidades representativas da sociedade civil organizada nas suas manifestações, queixas, reclamações, elogios e sugestões, sobre os serviços que são prestados pelos órgãos e entidades que integram a estrutura do serviço público federal.<sup>8</sup></p> <p>De acordo com o artigo 10 do Decreto n.º 4.785, de 21 de julho de 2003, entre outras tarefas compete-lhe: produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas; contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; e congrega e orienta a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Souza Miranda, 2004).</p> <p>A Ouvidoria-Geral, ao atuar como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tem como objetivo encontrar soluções que sejam, para os órgãos envolvidos, exequíveis, e que atendam aos interesses do cidadão e da sociedade. Constatada a falha no serviço prestado, caso a ação mediadora da Ouvidoria-Geral chegue ao impasse, por recusa do órgão em solucionar o problema, o assunto é submetido ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, que definirá as providências a serem adotadas (Souza Miranda, 2004).</p>

Fonte: Elaborado a partir de Cunill Grau (2010)

<sup>7</sup>O número real de reclamações/queixas/denúncias recebidas em 2009 foi de 2.719. Entre os principais assuntos levados pelo cidadão/entidade a PFDC em 2009 estão: concurso público (34,2%), questões relacionados a outras câmaras da Procuradoria Geral da República (13,7%) e educação (8%) (PFDC, 2010:8). A maioria dos cidadãos recorre à mensagem eletrônica para o contato com a PFDC (83% em 2009) (PFDC, 2010:9)

<sup>8</sup>Em 2003, a Ouvidoria-Geral da União analisou 1.446 manifestações de cidadãos, das quais 1.061 (73%) foram concluídas no mesmo ano (Souza Miranda, 2004).

### 1.3 Recursos jurídicos que garantem o controle social

O quadro abaixo descreve as principais características dos recursos jurídicos existentes para o exercício do controle social.

Quadro 2 – Controle social - Recursos Jurídicos disponíveis

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
Petições (Direito de petição)	Qualquer pessoa	Judiciário, Legislativo e Executivo	<p>É o direito de amplo acesso ao Judiciário. O direito de petição é o direito de pedir algo a alguém. A Constituição não definiu nenhuma forma para o exercício do direito de petição. Logo, a petição poderá ter a forma de requerimento, ofício, carta, etc. No entanto, cada órgão poderá regulamentar a forma para efeitos de praticidade, mas nunca com o intuito de restringir o direito.</p> <p>No Brasil, qualquer pessoa poderá fazer o pedido ou petição às autoridades dos três Poderes e das três esferas de governo para o exercício de direitos públicos subjetivos (Siraque, 2009: 184).</p>	CF, artigo 5º, XXXIV, a
Certidões (direito de certidão)	Qualquer pessoa	Todos os órgãos ou repartições públicas, dos três Poderes	<p>O direito de certidão serve tanto para a defesa de interesses individuais quanto para a defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade.</p> <p>É um desdobramento do direito de informação, uma vez</p>	CF, art. 5º, XXXIV, b

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
		e das três esferas de governo, ou quem faça as suas vezes	que as informações requeridas dos órgãos públicos, conforme assegurado pelo art. 5º, XXXIII, devem ser respondidas em forma de certidão (Siraque, 2009: 184).	
Ação popular	Qualquer cidadão	Poder Judiciário	<p>Trata das possibilidades de censura direta dos atos dos governantes na esfera da ética política. Permite que qualquer cidadão desde que seja eleitor, recorra ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público.</p> <p>Importa em fundamental defesa jurisdicional do cidadão frente à ilegalidade e lesividade de ato praticado ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.</p> <p>A utilização da ação popular importa em agilidade à função jurisdicional, já que o Poder Judiciário tem a oportunidade, nessa modalidade processual coletiva, por meio de uma única sentença, resolver controvérsia que demandaria uma</p>	CF, art. 5º, LXXIII.

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
			diversidade de sentenças individuais. Ademais, tal tutela coletiva materializa o direito fundamental ao devido acesso à jurisdição, inclusive para aqueles que se encontram na situação fática, em razão de sua condição econômica, marginalizados (Souza Leffeld y Lépre , s/f).	
Mandado de segurança coletiva	Pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional e por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa	Define-se pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional	É instrumento que protege direito líquido e certo <sup>9</sup> , não amparado por <i>habeas corpus</i> ou <i>habeas data</i> , sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.	CF, art. 5º, LXX Lei nº 12.016, de 07/08/2009, art. 1º

<sup>9</sup> “Considera-se “líquido e certo” o direito, “independentemente de sua complexidade”, quando os fatos a que se deva aplicá-lo sejam demonstráveis “de plano”; é dizer, quando independam de instrução probatória” (Mello, 2002 citado por Siraque: 2009: 188).

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
	dos interesses de seus membros ou associados			
Mandado de segurança individual	Qualquer pessoa	Define-se pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional	<p>O mandado de <b>segurança individual</b> “é instrumento apto para a proteção de inúmeros direitos individuais. Acrescente-se ainda que o interessado pode impetrar tal medida contra diversos atos do Poder Público considerados inconstitucionais, em sua maioria, atos administrativos” (Siraque, 2009: 188).</p> <p>O direito de petição para a obtenção de informações junto aos órgãos públicos e para o exercício do direito de certidão, não raras vezes, somente é exercido por meio do mandato de segurança, o qual passa a ser, assim, a garantia das garantias constitucionais (Siraque, 2009: 190).</p>	
Ação civil pública	Ministério Público e União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e	Poder Judiciário	É o instrumento processual, previsto na Constituição Federal brasileira e em leis infraconstitucionais, de que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e	CF, art. 129 e Disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
	sociedades de economia mista, associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural.		individuais homogêneos. Em outras palavras, a ação civil pública não pode ser utilizada para a defesa de direitos e interesses puramente privados e disponíveis.  O instituto, embora não possa ser chamado de ação constitucional, tem, segundo a doutrina, um "status constitucional", já que a Constituição coloca a sua propositura como função institucional do Ministério Público (art. 129, II e III da Constituição Federal), mas sem dar-lhe exclusividade (art. 129, § 1º, da Constituição Federal), pois sua legitimidade é concorrente e disjuntiva com a de outros colegitimados (Lei n. 7.347/85, art. 5º).	
Mandado de injunção	Qualquer pessoa (física ou jurídica)	Poder Judiciário	É ação constitucional utilizada no combate à inconstitucionalidade por omissão.  O Mandado de injunção é um remédio constitucional à disposição de qualquer pessoa (física ou jurídica) que se sinta prejudicada pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilizado o exercício de seus	CF, art. 5º, inciso LXXI e Lei nº 8.038/90, art. 24.



Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?	O que é?	Onde está previsto?
			<p>direitos, liberdades e garantias constitucionais. Ou seja, é utilizada para suprir a falta de uma lei. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), é uma ação constitucional usada em um caso concreto, individualmente ou coletivamente, com a finalidade de o Poder Judiciário dar ciência ao Poder Legislativo sobre a omissão de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e garantias constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania.</p> <p>O pressuposto para a ação é não haver regulamentação sobre o direito constitucionalmente garantido. Cabe exclusivamente contra o poder público, pois tem que haver omissão deste em relação a legislar sobre esse direito.</p>	

Fonte: Elaborado a partir de Cunill Grau (2010)

# 2

## Principais mecanismos de participação social existentes na Administração Federal.<sup>10</sup>

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais de participação (conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos, etc.), que buscavam operacionalizar princípios da democracia participativa consagrados na Constituição. Cabe ressaltar que, até hoje, os mecanismos de democracia direta presentes na Constituição (plebiscitos e referendos) ainda não foram regulamentados.

A existência de diversos canais e mecanismos que permitem a participação social, embora seja um requisito fundamental para uma governança democrática, não necessariamente induz uma maior qualidade na participação.

Um ponto fundamental destacado no estudo desenvolvido por Mark Evans (2012) é identificar com mais precisão os resultados pretendidos com determinado processo de participação, ou seja, qual instrumento ou metodologia participativa é mais adequada a um determinado processo decisório ou processo político<sup>11</sup>.

Nesse mesmo sentido, estudo do IPEA sobre a participação social como método de governo, apresenta a idéia da existência de uma ecologia da participação social no Brasil em que “diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes

---

<sup>10</sup> As experiências de orçamento participativo nos níveis subnacionais ficaram conhecidas nacional e internacionalmente como referências na área de participação social. Muitos estudos e debates foram realizados em torno de suas potencialidades, limites e desafios. Contudo, tendo em vista o foco deste texto em experiências no âmbito federal, estes casos não serão aqui tratados.

<sup>11</sup> Os principais momentos do processo de construção de uma política pública seriam: 1) Definição da estratégia: o que se quer atingir? Qual a visão política, princípios e fundamentos que irão nortear a construção de programas, ações e a prestação do serviço público?; 2) Formulação da política: é a tradução da estratégia formulada em programas, objetivos, iniciativas e ações orçamentárias. Essas ações conterão metas e resultados esperados destinadas a promover direitos assegurados no quadro normativo vigente; 3) Prestação dos serviços: quando se dá a implementação da política pública, com a entrega de bens e serviços à população; e 4) Avaliação e aprendizado (Evans, 2012; Ciconello, 2012).

instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas. Acredita-se que estas conclusões e interpretações oferecem uma perspectiva útil para reflexões atuais sobre a conformação de um sistema ou política nacional de participação social.” (Pires e Vaz, 2012: 51 e 52).

Segue um quadro que descreve os principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal. Cada um dos espaços ou mecanismos de participação existentes podem se configurar de maneiras muito heterogêneas e variar de forma significativa de acordo com diferentes contextos. Contudo, ressalta-se a importância de descrevê-los e defini-los de modo a criar uma base de entendimento comum sobre seus formatos e características constitutivas.

Tendo em vista sua crescente expressividade no âmbito das experiências participativas, o caso dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais e ouvidorias serão tratados com mais detalhamento após o quadro sintético abaixo.

**Quadro 3 – Principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal**

Espaço de participação e diálogo	Descrição
Conselhos de Política Pública	Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (Pires e Vaz, 2012: 11)
Conferências de políticas públicas	São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, em geral, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto (Teixeira, Souza e Lima, 2012: 14 e 15)

Espaço de participação e diálogo	Descrição
Ouvidoria Pública	<p>A ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados.</p> <p>A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos.</p> <p>A ouvidoria tem por propósito, portanto, buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas. (Ouvidoria-Geral da União, 2012)</p>
Audiências públicas	<p>Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. (Pires e Vaz, 2012: 13)</p>
Consultas públicas	<p>As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone.</p> <p>Grosso modo, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde. (Pires e Vaz, 2012: 13)</p> <p>A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça tem utilizado processos de consulta online para viabilizar o debate com e entre todos os cidadãos interessados nas propostas legislativas em análise naquele órgão. Desde 2009, já foram objeto de consulta neste novo formato, o marco civil da internet, além dos temas classificação indicativa, proteção de dados pessoais, o Código de Processo Civil e o Código Comercial (Ministério da Justiça, 2012).</p>

Espaço de participação e diálogo	Descrição
Grupos de Trabalho	Espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais (com a presença de representantes da sociedade civil como convidados); grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria etc) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição. Dois exemplos de grupos de trabalho: Grupo de Trabalho formado para organizar a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que produziu diretrizes para a construção do III Programa Nacional de Direitos Humanos e Grupo de Trabalho sobre o Marco legal das organizações da sociedade civil.
Reuniões	São espaços comuns de participação não institucionalizada nos quais organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, empresários, entre outros, estabelecem um diálogo presencial com representantes do poder público sobre determinada agenda. Esse espaço permite a interação com grupos específicos, apresentação de demandas, negociação, recebimento de informações etc.
Mesas de negociação ou Mesas de diálogo	Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos (...) Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país. Três tipos de mesas ocorreram no governo Lula, variando tanto em temática quanto em desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008. (Pires e Vaz, 2012: 12)
PPAs participativos	Em 2003, o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo participativo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Foram realizadas plenárias nos 27 estados da federação. Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. Esse processo tem se dado por meio da criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que conta com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras organizações, redes e movimentos sociais.

Fonte: Elaborado com base em Cunill Grau (2010)

## 2.1 Os Conselhos de políticas públicas

Várias lutas sociais a partir do final dos anos 80 (movimento sanitário, movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, assistência social, reforma urbana, meio ambiente) direcionaram suas energias para a construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras dos direitos humanos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas (Ciconello, 2012). A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, veio a consolidar direitos e a prever, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em especial os artigos 198, 204 e 206 da Constituição deram origem a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo. Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo<sup>12</sup>.

Os Conselhos de Políticas Públicas são definidos por Siraque (2009: 128) como “instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais.” Moroni (2009: 114-115), por sua vez, entende o conselho de políticas públicas “como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas”.

Os conselhos de políticas públicas têm, entre outras características, as que seguem:

Criação por iniciativa do Estado.

Sua composição deve ser integrada por representantes de Poder Público e da sociedade.

Sua finalidade principal é servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos.

As decisões, naquilo que tange ao acatamento ou não do resultado por quem tem a capacidade de execução da decisão, poderão ser de caráter *deliberativo* ou *consultivo*. As decisões *deliberativas* são aquelas decisões de acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela

---

<sup>12</sup> No âmbito federal, até 2009, foram criados 40 conselhos nacionais acerca dos mais diversos temas como da Segurança Pública, do Meio Ambiente, **de Combate à Discriminação / LGBT, entre outros** (Secretaria Geral da Presidência, 2010). De acordo com Souza (2008) em 2001 já existiam mais de 22.000 conselhos municipais no país.

execução da decisão, portanto geram direitos públicos subjetivos passíveis de reivindicação judicial por qualquer interessado (...).

As atividades dos conselhos estão sujeitas a controle institucional e social (Siraque, 2009: 123-124).

Presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado (Moroni, 2009: 114)

“Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Podem, dessa forma, serem considerados como instrumentos de *accountability* societal. Tem-se como base analítica que os conselhos podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos” (Carneiro y Costa, 2001).

Os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.

A **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos (CGU; 2008).

## 2.2 Conferências Nacionais

Ao lado dos Conselhos, foi criado outro espaço institucional participativo, de natureza distinta, mas complementar às Conferências. As conferências de políticas públicas, em geral, ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo – convocada com uma finalidade específica - que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elege-se delegados/as para as

conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional (Ciconello, 2012).

Em relação a sua forma de constituição, algumas conferências são estabelecidas por lei (como as da saúde e assistência social), as quais são obrigatórias não apenas para o nível federal, mas também para os níveis estadual e municipal de governo. Outras conferências são convocadas pelo poder executivo ou pelos próprios conselhos de políticas públicas da área que definem previamente a agenda temática a ser discutida. Por fim, existem conferências que ocorrem sem obrigações normativas.

Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos (Ciconello, 2012).

Segundo informações da Secretaria Geral da Presidência da República, entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais. Dessas, 28 foram realizadas pela primeira vez. Dos 34 ministérios, 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência, o que representa 64% dos órgãos. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado desses processos onde foram produzidas mais de 5.000 resoluções/ deliberações durante a etapa nacional, sendo que a maioria delas referiam-se a temas de competência do Governo Federal. Muitas deliberações foram integradas no planejamento da administração federal, assim como foram identificados pelo menos 566 projetos de lei e 46 projetos de emenda à Constituição, que tinham ligação direta com as diretrizes das conferências (Souza, 2012; Cunill, 2010; Pogrebinschi et al., 2010)<sup>13</sup>.

## 2.3 Ouvidorias

Segundo Siraque (2009: 137), as ouvidorias foram instituídas para ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias. Normalmente, o objeto de avaliação das ouvidorias é a qualidade dos serviços e dos produtos que são prestados ou oferecidos pelas entidades.

Sob a ótica da melhoria do serviço público o papel da ouvidoria também se destaca por trazer à atuação interna da administração pública as demandas do cidadão, usuário do serviço público, que evidencia

---

<sup>13</sup> Para mais informações sobre o impacto das deliberações das conferências na produção legislativa, ver pesquisa produzida por Pogrebinschi et al (2010).



problemas, apresenta adequações e soluções que devem ser consideradas. É um interessante canal de acesso do cidadão e de participação, porém permite um feedback para a organização que deve ser tratado sob olhar estratégico de desenvolvimento e aprimoramento de políticas públicas mais eficazes. A ouvidoria, por meio de seus dados, acessos, e reclamações favorece uma visão global do órgão público ao qual está vinculada sendo relevante para as decisões estratégicas do gestor ou dirigente público (Lippi y Vald, 2009).

Para as entidades de direito público as ouvidorias são instituídas por lei. “Nesse caso, poderão ser um misto de controle institucional com o controle social, ou um misto de controle institucional interno com o controle institucional externo<sup>14</sup>, ou somente mais um órgão de controle institucional interno, sem autonomia e com indefinição de poderes ou atribuições. Tudo depende da lei que as institua, a qual dará a forma de sua organização, da escolha de seus gestores, da autonomia orçamentária, do número de cargos disponíveis, das suas atribuições e a forma de exercê-las” (Siraque, 2009: 137-138).

Há visões diferenciadas em termos do arranjo mais adequado para garantir as condições para o desempenho das ouvidorias. Observa-se pela multiplicidade dos modelos que as questões relativas à representatividade, à autonomia e ao poder necessário para obter sucesso nas melhorias organizacionais estão presentes nas escolhas dos diferentes modelos.

seus papéis de ser canais de representação e participação do

Com base no estudo de Lippi y Vald (2009)<sup>15</sup> sobre os casos da cidade de Santo André e o estado de Minas Gerais, pode-se destacar algumas considerações acerca do modelo organizacional a ser adotado para as ouvidorias:

Em relação à divisão do trabalho, a opção por unidades centralizadas de ouvidoria possibilita a gestão de todo um processo de trabalho que se inicia com uma manifestação e encerra-se com uma recomendação de melhoria na prestação dos serviços. A opção por estruturas capazes de abarcar todo um processo tem sido destacada na administração pública como um mecanismo que contribui para a superação da fragmentação

---

<sup>14</sup> Nesse caso, o ouvidor deve ter autonomia administrativa e funcional em relação ao órgão a ser fiscalizado: garantia de mandato do ouvidor por determinado período, investidura no mandato por meio de eleição, quadro próprio de servidores, disponibilização de equipamentos necessários para o livre exercício das suas atribuições, orçamento próprio, publicidade e divulgação de suas recomendações (Siraque, 2009: 138).

<sup>15</sup> Selecionou-se entre experiências variadas no país as Ouvidorias de um município, Santo André, cujas características da gestão local evidenciam a busca da promoção de participação e representação da sociedade civil, e de um Estado, o de Minas Gerais, com processo de desenvolvimento de uma gestão focada em resultados e melhoria dos serviços públicos.

dos trabalhos e decisões. Nessa perspectiva, a ouvidoria como um canal único favorece a gestão de todo o processo, reforçando o acompanhamento da interação com o cidadão e o encaminhamento final de sua manifestação.

A participação da sociedade civil na eleição e nomeação do ouvidor constitui elemento importante para fortalecer a capacidade das ouvidorias em obterem respostas das unidades prestadoras de serviços e para impulsionarem melhorias organizacionais. Em termos da centralização / descentralização, os modelos de ouvidoria centrais ou gerais permitem o acompanhamento de todos os serviços públicos, podendo constituir uma base de informações relevantes para as decisões e planos de governo. O modelo de ouvidorias por órgãos com uma unidade de coordenação também possibilita reunir as informações em relatórios globais. Entretanto, para a figura de cada ouvidor, é mais complexo obter referências sobre encaminhamentos de situações e para as unidades centrais, a visualização de problemas e soluções não alcança todas as dimensões que são vivenciadas pelos ouvidores.

No que tange à amplitude de controle, as ouvidorias gerais ou centrais encontram maiores dificuldades, considerando o conjunto de temas com os quais tratam e a própria gestão da ouvidoria que necessita ter estrutura para responder a todas as manifestações de governo.

No tocante à comunicação, havendo uma ouvidoria centralizada, os canais com as unidades prestadoras de serviços implicam em estabelecimento de fluxos horizontais junto aos dirigentes dos órgãos com mesmo nível hierárquico. Já nos modelos descentralizados, quando as ouvidorias encontram-se vinculadas aos dirigentes das organizações ou a conselhos de administração, são estabelecidos fluxos verticais. Ambos apresentam fatores facilitadores e dificultadores.

Dessas observações, tem-se que na perspectiva exclusiva dos modelos organizacionais, as ouvidorias centrais com representação da sociedade civil ainda precisam ser mais estudadas, para que em suas práticas sejam identificados mecanismos de aprimoramento de seus modelos, iniciando-se pela análise dos comentários aqui destacados (Cunill Grau, 2010).

# 3

## Algumas ponderações acerca dos mecanismos de participação e controle social

Diversos estudos vêm sendo produzidos nas últimas décadas para ampliar e aprofundar a discussão sobre as potencialidades, dificuldades e desafios na criação, implementação e melhoria dos mecanismos de participação e controle social no Brasil.<sup>16</sup>

Não cabe a este Apêndice esgotar tal debate. Contudo, algumas considerações merecem ser destacadas a fim de apoiar as iniciativas voltadas a melhoria do controle e participação social.

Estudo desenvolvido pelo IPEA sobre a participação social como método de governo (Pires e Vaz, 2012), com base em dados oriundos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), conclui que:

- Houve um incremento consistente entre 2002 e 2010 da adoção de diferentes formas de interlocução com a sociedade civil dentro das políticas públicas setoriais;
- Tornou-se bastante visível a consolidação de uma variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) para além dos tradicionais espaços dos Conselhos e Conferências;
- Observou-se certo padrão de associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura;
- Com relação a percepção dos gestores sobre os papéis desempenhados e a contribuição das interfaces para a gestão dos programas. Ao passo que nas áreas social e de meio ambiente, gestores perceberam as interfaces socioestatais como importantes para a garantia de transparência e legitimidade das ações e para a fiscalização e controle dos programas, nas áreas de desenvolvimento econômico e

---

<sup>16</sup> Para discussões mais aprofundadas sobre as mudanças na relação entre estado e sociedade civil promovidas por experiências de controle e participação social ver: Santos e Avritzer (2005), Dagnino (2002), Gohn (2003), Tatagiba (2005) e Abers e Keck (2008). Discussões sobre os impactos dos resultados desses mecanismos ver: Pogrebinschi (2010), Moroni (2005) e Evans (2012). Alguns dos principais debates sobre as experiências na área pioneira da saúde podem ser acompanhados em: Carvalho (1997), Côrtes (2009) e Fleury (2009, 2010).

infraestrutura prevaleceu o papel de correção de rumos e metodologias dos programas.

Em que pese esse cenário positivo, vários desafios também são apontados pelos estudos na área. Valem destacar a questão da heterogeneidade do formato institucional dos mecanismos existentes e suas capacidades de influir nas políticas públicas, a falta de articulação entre tais mecanismos e a geração de expectativas antagônicas entre os participantes desses espaços.

Em relação ao primeiro aspecto, o formato institucional de cada conselho e a forma de organização e resultados esperados com a realização de processos de conferência, por exemplo, são muito diversos, resultando em diferentes capacidades de influir nas decisões do Estado e na formulação e monitoramento de políticas públicas (Ciconello, 2012). Como destaca Cunill Grau (2010), no Brasil, há uma tendência de criação de muitas instâncias e órgãos de participação social, o que pode acabar por pulverizar o controle social em vários canais pouco efetivos de incidência nas políticas públicas.

Quanto ao segundo caso, embora comecem a ser identificadas algumas iniciativas<sup>17</sup> nesse sentido, pode-se dizer que há falta de mecanismos que garantam a articulação entre os diferentes órgãos e instâncias participativas, o que além de não permitir potencializar seus resultados, por vezes leva até a situações em que são gerados produtos conflitantes (Silva, 2009). Acredita-se que aprimoramentos no âmbito institucional são necessários para lidar com tais desafios<sup>18</sup>.

No que se refere ao terceiro aspecto, é importante pontuar que o desenho e a estratégia de formulação e execução da política pública centrada no cidadão depende da sua finalidade: aprofundar a democratização dos processos de tomada de decisão ou receber reações, sugestões e propostas sobre a prestação dos serviços públicos. Isso vai gerar diferentes tipos de participação e mecanismos (Evans, 2012).

---

<sup>17</sup> Um exemplo são as conferências nacionais intersetoriais. Por tratarem de temáticas transversais, conselhos de políticas públicas de diferentes áreas começam a se articular para a mobilização e organização conjunta de tais conferências.

<sup>18</sup> Quanto à questão da formalização/institucionalização dos mecanismos de participação, Cunill Grau (2010) ressalta que a formalização do controle e participação social podem ser meios para evitar que tais espaços não fiquem sujeitos à discricionariedade de autoridades governamentais. Contudo, uma excessiva formalização pode também operar contra a governança democrática da Administração Pública, especialmente quando se ignora que a participação social não se esgota nas formas que são instituídas pelo Estado. Fleury (2009) trata da mesma problemática fazendo uma análise do paradoxo entre o que a autora chama dos entes instituintes e instituídos de participação social.

Como aponta Evans (2012), “o problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/ agentes públicos) geralmente enfatizam a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos (...). De fato, a ideia de compartilhar o processo decisório não é palatável para a maioria dos tomadores de decisão” (p.13).

Se o objetivo é informar e consultar o cidadão sobre alguma questão pública relevante, certos mecanismos são mais apropriados do que outros. Se o objetivo é desenvolver um processo colaborativo de decisão ou de cogestão de uma política, os mecanismos a serem utilizados serão distintos.

Assim, operacionalizar a participação social como um método de governo, significa considerar a grande heterogeneidade dos processos políticos e decisórios, dos mecanismos participativos existentes e do alcance pretendido com a participação a partir de uma perspectiva de ampliação democrática. É fundamental identificar se o objetivo do governo é consultar ou estabelecer um processo de cogestão da política ou de determinada decisão política. Muitas vezes os objetivos não são claros, criando expectativas antagônicas entre os participantes do processo (Evans, 2012).

Enfim, muitas potencialidades têm sido identificadas no campo da participação social, mas aprimoramentos são certamente necessários. Tendo em conta os pontos discutidos acima, há sinais de que a ênfase das melhorias na área da participação e controle social não reside em criar mais instâncias ou órgãos, mas sim em qualificá-los.

# Referências

## GUIA PARA CRIAÇÃO DA SEÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS

Cartilha: Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011

LEI N<sup>o</sup>- 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

DECRETO N<sup>o</sup> 6.932, DE 11 DE AGOSTO DE 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências.

Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Guia D simplificação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2<sup>o</sup> ed. – Brasília: 2006, 240 p.

Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Desempenho e Manual para Construção de Indicadores

Abers, R. and Keck, M., (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*.

(52) 99-112. [online] Acessível em:

<<http://www.cadernocrh.ufba.br/printarticle.php?id=549&layout=ps>>

Carneiro Bronzo Ladeira, Carla y Bruno Lazzarotti Diniz Costa (2001) “Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais”. Paper apresentado em el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

Carvalho, A. I., (1997). Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: Fleury, S. (ed.).

*Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial.

Cunill Grau, N. (2010), Modelos de controle e participação sociais existentes na Administração Pública Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

CGU, Controladoria Geral da União (2008), “Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social”, CGU, Brasília DF.

CGU, Controladoria Geral da União (2009), “Controle interno, prevenção e combate a corrupção”. Ações da CGU em 2008, CGU, Brasília DF.

CGU, Controladoria Geral da União (2011). Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei n. 12527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU

Ciconello, A. (2012). Participação social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. Diálogos Setoriais.

Côrtes, S. V., (2009a). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz.

Dagnino, E., (2002a). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A.

Evans, M., (2012). Relatório Final – Participação social. Diálogos setoriais União Europeia Brasil.

Fleury, S., (2009). Brazilian sanitary reform: dilemmas between the instituting and the institutionalized. *Ciência & Saúde Coletiva*. 14 (3), 743-752.

Fleury, S., (2010). Socialismo e democracia: o lugar do sujeito. In: Fleury, S. and Lobato, L., *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES.

Gohn, M. G., (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.

Lippi Ferreti, Mariana y Márcio Saraiva Vald (2009), “Ouvidorias: controle social e melhorias nos serviços públicos”. Paper apresentado em el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009

Ministério da Justiça, (2012). *Elaboração Legislativa – Participação Social*. Acessível em

<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B0EAD70%2DAE9F%2D4C0B%2D869D%2DCDB8AFB2FC02%7D&params=itemID=%7BB4EC52D1%2D92C1%2D4B0B%2D92EF%2DD233154CB17D%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C%2D1C72%2D4347%2DBE11%2DA26F70F4CB26%7D>

MPF, Ministério Público Federal (s/f), *Direito de todos, nosso dever* (folheto).

(Ouvidoria-Geral da União, 2012)

Moroni, J. A., (2005). *Participamos, e daí?* in *Observatório da Cidadania* –

*Textos para Debate*. [online] Acessível em :

<[www.ibase.br/pubibase/media/Participacao\\_Moroni.pdf](http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf)>

Moroni, José Antonio (2009), *O direito a participação no governo Lula*. Em: “Experiências nacionais de participação social”, Leonardo Avritzer (coord.). São Paulo: Cortez Editora.

PFDC , Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (2010). *Relatório de Atividades 2009*. Acessível em:

[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/relatorio\\_atividades/2009](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/relatorio_atividades/2009)

Pires, R. e Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Texto para discussão IPEA.

Pogrebinschi, T. et al., (2010). *Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo*. *Série Pensando o Direito*, 27. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

Santos, B. and Avritzer, L., (2005). *Opening up the canon of democracy*. In: Santos, B., (ed.). *Democratizing democracy*. New York: Verso.

Secretaria-Gral da Presidência da República (2010), *Conselhos Nacionais*. Agenda Trimestral 2010. Dados Básicos: composição, endereço, contatos. Maio-junho-julho. Secretaria Nacional de Articulação Social, Brasília



Siraque, Vanderlei (2009) Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1998. São Paulo: Editora Saraiva. 2º edição.

Souza Lehfeld, Lucas y Paulo Eduardo Lé pore (s/f) A participação cidadão e os instrumentos processuais de controle social das agências reguladoras no Brasil.

Souza, C. H. L., (2008). *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais*. Brasília: Universidade de Brasília (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy).

*Souza Miranda, Raimundo José (2004), "Acompanhamento de resultados". Paper apresentado em el*

Souza, (2012)

Tatagiba, L., (2004). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia

participativa. *Revista Sociologia Política*. 25, 209-213.

Teixeira, Souza e Lima, 2012

# GesPública – Estratégia de inovação e melhoria da sua gestão pública brasileira.

O investimento sistemático na qualidade dos processos e atividades do setor público tem como marco significativo o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, criado em 1990<sup>19</sup>, como uma estratégia do Governo Federal para estimular novas técnicas de produção, gestão e mudanças organizacionais no setor empresarial brasileiro e, assim, dar, às empresas, condições de concorrência, em um cenário de abertura dos mercados nacionais, que havia sido promovida pelo Governo Collor. Dentro do PBQP foi previsto um subcomitê específico para promover a implementação de programas de qualidade e produtividade na administração pública federal.

Esse subcomitê, denominado Subcomitê Setorial da Administração Pública, foi constituído por representantes de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, sob a coordenação da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República (já extinta) e atuou fundamentalmente na promoção do investimento na absorção dos conceitos e técnicas da Gestão pela Qualidade Total (Total Quality Management – TQM), com realização de diversas missões ao exterior para a internalização dos conceitos de Deming e de outros especialistas na área, especialmente ao Japão e aos Estados Unidos da América.

Em 1995, por força do Decreto s/nº, de 9 de novembro de 1995, o PBQP foi reformulado e o Subcomitê Setorial da Administração Pública transformado em Programa da Qualidade e Participação<sup>20</sup> na Administração Pública - QPAP. Coube à Câmara de Reforma do Estado do Conselho de Governo a responsabilidade pela formulação de suas diretrizes e o então recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (já extinto) ficou responsável pela implementação das ações do Programa (conforme art. 5º do Decreto).

A instituição do QPAP<sup>21</sup> inseriu-se no escopo das medidas previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo MARE,

---

<sup>19</sup>O PBQP foi criado pelo Decreto nº 99.675, de 07 de novembro de 1990.

<sup>20</sup> O art. 5º do Decreto denomina o Programa como de Qualidade e Produtividade, mas o nome, efetivamente, utilizado foi Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP, conforme consta do Plano Diretor da Reforma do Estado.

<sup>21</sup> O QPAP foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995.

como estratégia de promoção da modernização da gestão pública. Seu objetivo era introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos servidores na definição dos processos de trabalho. Com a reformulação do Programa, sua abordagem, antes centrada na promoção das metodologias de TQM, evoluiu para a promoção da qualidade no sistema de gestão institucional, a partir da adoção dos critérios de excelência da gestão pública, preconizados pela Fundação Nacional da Qualidade - FNQ<sup>22</sup>, com adaptações para aplicação na realidade pública.

Em 1997, o QPAP lançou o primeiro instrumento de avaliação da gestão pública, elaborado a partir dos critérios do PNQ, que serviu de base para o Prêmio de Qualidade do Governo Federal - PQGF, lançado em 1998 e hoje denominado Prêmio Nacional da Gestão Pública.

Após essa data, o instrumento foi utilizado na efetivação de 12 ciclos anuais até o ano de 2010, tendo sofrido diversas alterações, a título de aperfeiçoamento. Nesses doze anos, 685 órgãos e entidades públicas participaram dos ciclos de premiação, sendo que, delas, 132 foram reconhecidas ou premiadas pela qualidade e excelência dos seus métodos de gestão.

Em 2005, o QPAP foi reestruturado com o objetivo de ampliar sua abrangência de atuação; fortalecer a seu potencial de mobilização intra e extragoverno e refinar suas metodologias e ferramentas. O Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, resultado da fusão do QPAP com o Programa Nacional de Desburocratização. Sua finalidade consiste em melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. .

Nessa fase, o Gespública constituiu e fortaleceu a Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP), arranjo composto por órgãos, entidades, servidores públicos e integrantes da sociedade civil, que, nem janeiro de 2012, totalizou 1868 organizações e 1538 voluntários participantes. A Rede oferece cursos de capacitação em gestão, especialmente nos instrumentos que compõem o Programa.

O Gespública é um programa de melhoria e inovação administrativa, que dispõe de consolidado conhecimento sobre gestão pública, construído ao longo do tempo, a partir de modelos nacionais e internacionais de avaliação da gestão e dos fundamentos constitucionais e legais que norteiam a atuação da Administração Pública Brasileira, tendo desenvolvido e aperfeiçoado diversas

---

<sup>22</sup>Naquela época a FNQ denominava-se Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ.

tecnologias de gestão, adaptadas ao contexto e à identidade dos órgãos e entidades públicos, que são disponibilizadas à sua rede de participantes, tais como Carta de Serviços<sup>23</sup>, Gestão de Processos<sup>24</sup>, Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação - IPPS<sup>25</sup> e Indicadores de Desempenho<sup>26</sup>.

Embora com nomes diferentes e com redirecionamentos, o Gespública, em seus 21 anos de existência consolida-se como um programa estratégico, capaz de gerar valor público para a Administração e para a Sociedade, por meio da promoção e da articulação do conhecimento em gestão e do incentivo ao investimento contínuo na capacidade de governança das organizações e na entrega de serviços de qualidade aos cidadãos e ao mercado.

---

<sup>23</sup> Documento que estabelece o compromisso das organizações públicas de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e à sociedade em geral.

<sup>24</sup> Instrumento para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar processos de trabalho voltados para a geração de valor público.

<sup>25</sup> Metodologia de pesquisa de opinião padronizada que investiga o nível de satisfação dos usuários de um serviço público, desenvolvida para se adequar a qualquer organização pública prestadora de serviços diretos ao cidadão.

<sup>26</sup> Referencial metodológico que permite às organizações públicas definirem e mensurarem seu desempenho, assumindo-se este como um decisivo passo para a gestão do desempenho, possibilitando sua pactuação, avaliação e divulgação em momentos posteriores.



# GesPública

