

# CONTROLE SOCIAL

*Mecanismos para a sociedade exercer o controle cidadão*



PREFEITURA  
DE GOIÂNIA



# CONTROLE SOCIAL

## *Mecanismos para a sociedade exercer o controle cidadão*

Este material foi elaborado a partir da cartilha ***“Controle Social : mecanismos para a sociedade exercer o controle cidadão”*** produzida pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais no ano de 2021 e autorizada a adaptação pela Controladoria-Geral do Município de Goiânia.

2022



CONTROLADOR-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda**

CHEFE DE GABINETE DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS

**Cláudio Rodrigues Damasceno de Andrade**

SUBCONTROLADORA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE DA  
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Nicolle Ferreira Bleme**

SUPERINTENDENTE CENTRAL DE INTEGRIDADE E CONTROLE SOCIAL DA  
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Thomaz Anderson Barbosa da Silva**

DIRETOR CENTRAL DE CONTROLE SOCIAL DA CONTROLADORIA-GERAL DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS

**Sílvio César Zákha Marani**

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL - CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS

**Leonardo Ribeiro Bosco Dumont**

**Paulo Ricardo de Paula**

**Rinaldo de Souza Barros**

**Sílvio César Zákha Marani**

**Thomaz Anderson Barbosa da Silva**

REVISÃO FINAL - CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Sílvio César Zákha Marani**

**Thomaz Anderson Barbosa da Silva**

CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

**Gustavo Alves Cruvinel**

SECRETÁRIA EXECUTIVA DA CONTROLADORIA-GERAL DO  
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

**Aline do Espírito Santo Ribeiro Galvão**

CHEFE DE GABINETE DA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

**Osman Wagner de Oliveira**

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL - CONTROLADORIA-GERAL DO  
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

**Álen Rodrigues de Oliveira**

**Isabela Soares Vicheti**

**Johnny Jorge de Oliveira**



## **MENSAGEM DO CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**

É com satisfação que a Controladoria-Geral do Município de Goiânia traz a público a Cartilha **CONTROLE SOCIAL: MECANISMOS PARA A SOCIEDADE EXERCER O CONTROLE CIDADÃO**. Um material que, somado as várias iniciativas do órgão de controle municipal, contribui no aperfeiçoamento da gestão.

A participação do cidadão, deliberando acerca de questões da coletividade, a exemplo de políticas públicas, é fundamental para que as mesmas sejam implementadas de forma eficiente, eficaz e efetiva, pois, a sociedade é quem sabe de suas necessidades.

A participação e o controle social é um processo onde os cidadãos bem como o gestor público interagem e exercitam um movimento democrático da gestão pública, ou seja, ocorre uma integração social mais efetiva.

Por acreditar que o Controle Social da administração pública é uma ação complementar àquelas exercidas pelos órgãos de controle (interno e externo), convidamos você, cidadão, a ser parte deste processo.

Boa Leitura!

**Gustavo Alves Cruvinel**



# Introdução

A redemocratização do Brasil, estabelecida por meio da promulgação da Constituição de 1988, foi acompanhada por uma ampla previsão de direitos e pela reorganização do Estado, de modo a torná-lo mais permeável às questões da sociedade brasileira.

Desde então, a participação social na formulação, fiscalização, monitoramento e controle das políticas públicas, bem como das decisões relacionadas a elas, tornou-se não apenas possível, mas necessária para o bom funcionamento do aparato público.

É nesse contexto que o conceito de controle social ganha relevância na democracia brasileira, passando a expressar a relação constante, de mão dupla, entre Estado e sociedade, não atrelada mais, apenas, aos períodos eleitorais. Nesse sentido, o conceito concretiza o direito do cidadão de fiscalizar e de exigir a prestação de contas no uso dos recursos públicos, bem como de influenciar ou decidir sobre a condução das políticas públicas – ideias que se associam àquelas de responsividade e de responsabilidade do governo.

# As perspectivas de controle social

As formas de compreender o Controle Social modificaram-se profundamente ao longo do tempo, alternando-se entre abordagens que enfatizam ora o protagonismo da sociedade ora o protagonismo do Estado no exercício deste controle.

Expressando noções tão diversas como participação, cooperação, coesão, fiscalização e vigilância, essas ideias podem ser reunidas em duas perspectivas:

Controle social da sociedade sobre o Estado	Controle social do Estado sobre a sociedade
Expressão de sociedades democráticas modernas, essa visão sobre o controle social relaciona-se com o direito do cidadão de participar, fiscalizar e monitorar, de maneira individual ou coletiva, organizadamente ou não, as ações realizadas pelo Estado. Na perspectiva dos pesos e contrapesos dos poderes estatais, o engajamento dos cidadãos assegura legitimidade à alocação dos recursos e a efetividade das políticas públicas.	Expressão de sociedades em que o Estado projeta seu poder e influência sobre a população. Essa visão acentua a atividade estatal na regulamentação de normas legais, no exercício da função jurisdicional e até mesmo no uso do poder de polícia. Na perspectiva do contrato social, assegura ordem ao conjunto da sociedade. Levada ao extremo, essa visão caracteriza o comportamento de Estados autocráticos e autoritários.

Nesta cartilha, trabalharemos a perspectiva do controle social como prerrogativa da sociedade civil de controlar as ações do Estado e exploraremos a relação do controle social com o controle interno!

# Os controles democráticos de governo

## Controle externo

O Controle Externo do Poder Executivo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

Sua função consiste na fiscalização sobre os atos e atividades da administração pública, de forma a preservar a adequação destes atos e atividades ao conjunto de normas e leis federais, estaduais e, em alguns casos, municipais.

O controle externo examina sobretudo aspectos contábeis e financeiros do ente administrativo, sobre os quais o Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, lança um olhar sobre os aspectos da legitimidade, da legalidade, da economicidade etc.

O exame da conformidade dos atos e práticas administrativas, da regularidade dos gastos públicos, da utilização de bens públicos e sobre a execução orçamentária, também está sujeita ao controle exercido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

## Controle interno

Controle Interno é aquele praticado por órgãos e entidades pertencentes a um determinado poder público - isto é, internamente - no acompanhamento e revisão de seus atos e práticas administrativas, bem como de seus servidores.

A principal finalidade do Controle Interno é assegurar que os atos praticados por gestores e servidores pertencentes aos seus quadros ocorram dentro dos princípios básicos da administração pública, tal como definidos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesta tarefa de assegurar a conformidade dos atos da Administração Pública às normas e princípios legais e constitucionais, o controle interno se envolve na pesquisa, produção e desenvolvimento de métodos que lhe permitam avançar os trabalhos de auditoria e fiscalização.

Além do caráter sancionador e, em alguns casos, repressivo, o controle interno tem apostado, mais modernamente, em ações preventivas, com o objetivo de promover a integridade e preservar o interesse público, orientando o gestor público previamente ao processo de tomada de decisão.

## Controle social

Em perspectiva ampliada, o controle social pode ser entendido como uma expressão da cooperação e coesão sociais, sendo um mecanismo de atuação que tem como base de ação o interesse coletivo e o bem comum.

Em perspectiva restrita, no âmbito dos controles democráticos de governo, o controle social consiste no exercício do direito de participação pela sociedade organizada e/ou pelos cidadãos, ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, as ações dos governantes, dos gestores e dos servidores públicos na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados, a fim de assegurar que o dinheiro público seja bem empregado em benefício da coletividade.

O controle social também possibilita que a sociedade atue de forma ativa na definição das prioridades e na formulação de políticas públicas, podendo fazê-lo por meio dos espaços participativos previstos em normas, isto é, dos mecanismos institucionalizados de controle social.

# *A relação entre controle social e controle interno*

Antes de tratarmos especificamente dos mecanismos de controle social, é importante estabelecermos qual a relação entre estes dois controles: o interno e o social.

O controle interno e o controle social são expressões de sociedades democráticas. O primeiro é atividade inerente da Administração Pública e, como vimos, atua no sentido de garantir o devido cumprimento de princípios democráticos pelo setor público, tal como o dever de prestar contas ao conjunto da sociedade.

O controle social, por sua vez, é exercido pela sociedade, que possui liberdade para se organizar e atuar de forma autônoma e independente ou por meio dos mecanismos institucionalizados de participação social, que, em essência, são os espaços formais de mediação e interação entre Estado e sociedade.

Dessa forma, a combinação entre esses dois tipos de controle expressa uma relação de complementaridade. Vale dizer: partimos da premissa de que ***ações para aprimorar os mecanismos de controle social possibilitam um controle interno mais eficiente e efetivo e vice-versa***, consolidando os princípios democráticos e republicanos.

# A *dinamicidade* do *controle social*

O Controle Social é dinâmico, construído a partir da realidade de indivíduos e grupos situados em diferentes contextos históricos, sociais, econômicos e políticos.

É nesse sentido, por exemplo, que podemos falar em seu exercício **de maneira individual** (pelo cidadão, isoladamente) ou **coletiva** (por pequenos ou grandes grupos, como conselhos, observatórios, associações etc.); **permanente** (em espaços institucionalizados para acompanhamento de repasses governamentais, em processos eleitorais e em discussões das leis orçamentárias, por exemplo) ou **ocasional** (quando da realização de uma consulta pública para realização de obra viária, por exemplo); **tradicional** (encontros presenciais, com uso de recursos convencionais como a manifestação oral e escrita) ou **mediado pelas novas tecnologias da informação e comunicação** (plenárias virtuais, formulários eletrônicos etc.), sobre **temas de interesse coletivo abrangente** (educação e saúde, por exemplo) ou **de interesse de grupos específicos** (questões identitárias e interseccionais, dentre outras).

É importante notar que num país em que traços do passado e do presente se fundem com práticas que desejamos para o futuro, é importante que o gestor público harmonize as formas de controle com o contexto vivido pelos cidadãos.

# Mecanismos de controle social

O Município de Goiânia possui diversos espaços institucionalizados nos quais os cidadãos podem manifestar suas opiniões e influenciar decisões do poder público, bem como subsidiar a fiscalização das políticas públicas ou realizar denúncias.

Nesta cartilha, falaremos sobre os seguintes mecanismos de controle social:

- ***Acesso à informação e transparência pública;***
- ***Audiência Pública;***
- ***Controle social exercido por meio das novas tecnologias de informação;***
- ***Conferência de Políticas Públicas;***
- ***Ouvidoria Pública.***

Cabe ressaltar, contudo, a existência de diversos outros mecanismos institucionalizados que também cumprem o papel de promover o controle social.

***Para identificar, portanto, os mecanismos de controle social em um órgão ou entidade, faz-se necessário entender quais são os mecanismos de governança e participação social existentes e de que forma esses mecanismos podem fornecer insumos para o exercício do poder fiscalizador da sociedade sobre o Estado.***

## ***Acesso à informação e transparência pública***

### **O que é?**

A Constituição Federal de 1988 garante a qualquer interessado o acesso às informações públicas produzidas e mantidas pelo Estado, em todos os níveis (Federal, Estadual e Municipal) e em todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É direito de todo o cidadão ter acesso a, por exemplo, quais são e de onde surgem as receitas do Estado, como são gastos os impostos arrecadados, quem são os servidores públicos, quanto ganham, entre outras informações.

A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) é a norma que efetiva esse direito no Brasil. A LAI garante ao cidadão o direito de obter informações de qualquer órgão da administração direta e indireta do Poder Executivo (secretarias, órgãos autônomos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios), do Legislativo (incluindo as Cortes de Contas), do Judiciário e do Ministério Público.

Existem duas modalidades de transparência pública: a transparência ativa e a transparência passiva.



## Transparência ativa

Modalidade na qual as informações públicas são disponibilizadas ativamente pelo poder público, sem que haja uma solicitação prévia específica.

São exemplos dessa modalidade as informações elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), na Lei da Transparência na Gestão Fiscal (Lei Complementar nº 131/2009) e na própria LAI, em seu artigo 8º.

Suas maiores expressões são os conjuntos de informações e dados disponibilizados ***nos portais governamentais, nas cartas de serviços ao cidadão e portais da transparência.***

## Transparência passiva

Modalidade na qual as informações públicas são disponibilizadas a partir de solicitações de acesso à informação realizadas pelos cidadãos ao poder público.

São exemplos dessa modalidade as informações solicitadas mediante formulários eletrônicos ou físicos, direcionados a órgãos e entidades específicos e respondidos diretamente ao solicitante.

Suas maiores expressões são os ***Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SIC).***

## **Audiência pública**

### **O que é?**

Audiência Pública é um instrumento de participação popular em que representantes da Administração Pública podem expor e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Também são espaços onde podem ser discutidos os resultados de uma política pública, de leis e de empreendimentos ou serviços já implementados.

A Audiência é uma reunião coordenada, geralmente, pelo órgão competente relacionado ao tema ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, os cidadãos presentes possuem direito à palavra, para livre manifestação.

Para que a realização de uma audiência pública seja bem sucedida, um conjunto de regras e boas práticas deverá ser observado pelo órgão e ou entidade governamental. Algumas dessas regras e práticas chamam a atenção do gestor, por exemplo, para a necessidade de uma divulgação ampla à população e de disponibilização de informações sobre determinado assunto ou projeto à sociedade, seja num momento anterior, durante ou depois da audiência, sendo que as diferentes contribuições apresentadas pelos envolvidos nesse processo são importantes insumos para a ação pública.

## **Controle social exercido por meio das novas tecnologias de informação**

### **O que é?**

O exercício do controle social mediado por tecnologias digitais tem o potencial de estabelecer novas formas de interação entre governo e sociedade por meio do uso de diferentes **dispositivos** (computadores, celulares, etc), do desenvolvimento de **softwares** (aplicativos ou programas) ou emprego de **ferramentas** específicas (portais, redes sociais, etc).

As tecnologias de informação e comunicação têm o potencial de aproximar a Administração Pública da sociedade e reduzir os custos de mecanismos mais tradicionais. Contudo, para que as tecnologias digitais permitam uma participação ampla da sociedade, precisam ser desenvolvidas de forma inclusiva e acessível, considerando questões tais como a exclusão digital, a usabilidade e a acessibilidade dos mecanismos e aplicativos elaborados.

Importante notar também que mecanismos tradicionais de controle social (tais como os apresentados nesta cartilha) podem e devem ser, cada vez mais, mediados pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

São exemplos de controle social exercido por meio das novas tecnologias:

- o desenvolvimento de aplicativos ou hotsites específicos para acompanhamento e fiscalização de determinada política pública;
- o uso da comunicação dialógica em redes sociais ou canais de comunicação instantâneos para esclarecer dúvidas ou questionamentos da população sobre determinado projeto do governo;
- a criação de recursos automatizados para coletar opiniões ou demandas dos cidadãos;
- a formulação de enquetes digitais para que a população influencie em determinadas escolhas públicas.

Uma das grandes potencialidades em relação às tecnologias digitais como forma de exercício do controle social é a **construção colaborativa desses mecanismos** por meio de processos coparticipativos, tais como *hackatons* ou laboratórios de inovação cidadã.

## **Conferência de políticas públicas**

### **O que é?**

As conferências de políticas públicas são espaços institucionalizados de participação social que possuem como principal característica a reunião entre governo e sociedade civil para discussão e definição de diretrizes sobre determinada política pública.

Nas conferências, todos os segmentos envolvidos constroem coletivamente direcionamentos das políticas públicas para os próximos anos, formando uma espécie de pacto para alcançar as metas e prioridades estabelecidas.

As conferências geralmente são convocadas pelo Poder Executivo e ocorrem com certa periodicidade. Em algumas áreas - tais como saúde, assistência social e educação - ocorrem de forma integrada entre os níveis de governo (municipal, estadual e federal), gerando planos abrangentes para a atuação democrática do poder público.

## ***Ouvidoria pública***

### **O que é?**

A ouvidoria é um canal privilegiado de comunicação do cidadão com o Município, consolidado como um instrumento importante de democracia participativa e controle social (<https://www.goiania.go.gov.br/ouvidoria-e-sic/ouvidoria-e-atendimento/>).

Trata-se de um espaço reservado ao cidadão para que ele possa manifestar sua opinião, julgamento, dúvida ou preferência sobre qualquer serviço público oferecido pelo Município ou sobre a atuação de seus agentes e servidores públicos, recebendo respostas institucionais sobre suas manifestações.

As tarefas das ouvidorias públicas consistem no recebimento, exame e encaminhamento de reclamações, elogios, sugestões e denúncias aos órgãos e entidades da Administração Pública.

Na Prefeitura Municipal de Goiânia, a Ouvidoria Geral é integrante do Órgão Central de Controle Interno, Controladoria-Geral do Município e possui, em sua estrutura, a Gerência de Atendimento ao Cidadão.

## Para saber mais

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, mar. 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Curso de Controle Social. Brasília: Enap, [20 - -]. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/10>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 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; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Glossário de termos orçamentários. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CAMPOS, Edval Bernardino. As dimensões do controle social. In: RODRIGUES, Olinda; BRITO, Silvana de Moraes (Org.). Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas: reflexões sobre participação e controle social. 1. ed. Jundiá: Paco, 2018. p. 177–201.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 3. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2007. 120 p. (Questões da nossa época; v. 84).

GOIÂNIA CGM. Disponível em :  
<https://www.goiania.go.gov.br/secretaria/controladoria-geral-do-municipio/>. Acesso em 19 mai. 2022.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Cartilha Controle Social: Auditor das Gerais sua participação na gestão pública. Belo Horizonte: CGE, [2016?]. 6 p.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: ALMG, 2021. Disponível em:  
<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>. Acesso em: 23 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Ouvidoria-Geral do Estado. Organograma. Disponível em: <http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/ouvidoria-geral/organoograma>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SANTOS, Ione Maria Carvalho dos. O papel do Controle Interno na Administração Pública. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/artigos/O%20planejamento%20e%20a%20execu%27%20da%20gest%20p%20Fablica%20s%20atos%20vinculados%20lei.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/artigos/O%20planejamento%20e%20a%20execu%27%20da%20gest%20p%20Fablica%20s%20atos%20vinculados%20lei.pdf). Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, Eduardo Moreira da. Participação e inovações democráticas: notas sobre o Brasil contemporâneo. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Org.). Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. p. 191-205.



**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**