

Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União

Jane Carvalho Breder

“A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público por sua administração” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

1. Introdução **2.** Controle Social - conceito. **3.** Controle Social – um modelo em construção. **3.1** O modelo idealizado pelo ordenamento jurídico **3.2** Os atores e as relações Estado-Sociedade. **3.3** Experiências relatadas. **4.** O TCU e o Controle Social. **5.** Considerações finais.

1. Introdução

O controle social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a qual, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público. Um abrangente arcabouço de normas legais e infra-legais, voltado para a implementação de mecanismos de democracia participativa, vem sendo produzido desde então. Contudo, passados já alguns anos, diversas dificuldades têm sido encontradas na utilização desses mecanismos, revelando uma lacuna entre o controle social idealizado pelo ordenamento jurídico e o controle efetivamente praticado pela sociedade.

Muito tem sido falado e escrito sobre este tema, notadamente nos momentos em que a sociedade brasileira assiste, perplexa, os descaminhos dos recursos públicos em escândalos que, de forma recorrente, suscitam questões sobre a efetividade da atuação do controle oficial e a necessidade de maior envolvimento da população na fiscalização dos gastos. Há, na literatura e no universo acadêmico, diversos trabalhos e estudos, tratando do controle social e das experiências verificadas nas mais diferentes áreas, a exemplo do orçamento participativo,

da atuação dos conselhos legalmente instituídos e das mobilizações promovidas por organizações não-governamentais, em busca de maior transparência e equidade não apenas nos gastos governamentais, mas, também, na alocação de recursos.

No âmbito do TCU, o estímulo ao controle social passou a integrar o rol de objetivos institucionais estabelecidos pelos planos estratégicos editados a partir de 2003, dando ensejo à realização de diversas ações para seu fortalecimento. O objetivo deste ensaio é suscitar reflexões sobre o papel do Tribunal neste contexto. Para tanto, com base na legislação e em livros, artigos, palestras, documentos e relatórios institucionais, retrataremos, resumidamente, o modelo de controle social idealizado, os instrumentos formalmente instituídos e os papéis dos diferentes agentes envolvidos, ante a dinâmica das relações Estado-sociedade. Com especial destaque para a atuação dos conselhos gestores setoriais, procuraremos, a partir de relatos registrados na jurisprudência do TCU, em pesquisas do IBGE e em trabalhos acadêmicos, identificar os principais problemas que vêm sendo enfrentados, para então, refletirmos sobre as ações que vêm sendo adotadas pelo Tribunal e sobre os novos desafios que se apresentam.

Este texto será desenvolvido em quatro seções: a primeira aborda aspectos relativos ao conceito de controle social; a segunda, trata do modelo delineado pelo arcabouço jurídico e de sua implementação; a terceira registra as medidas que vêm sendo adotadas pelo TCU no intuito de estimular o controle social; e a última contempla sugestões sobre contribuições para o desenvolvimento de um modelo mais efetivo. Tendo em vista a abrangência do tema e a impossibilidade de retratá-lo com maior profundidade, dado o escopo deste trabalho, são apresentadas, ao longo do texto, notas e referências bibliográficas, que podem subsidiar pesquisas mais aprofundadas por parte daqueles que se interessam pelo assunto.

2. Controle Social - conceito

Segundo assinala Bresser Pereira (1997, p. 292-294), o avanço da cidadania e da civilização no mundo tem ocorrido historicamente por meio da afirmação de direitos, os quais são sempre conquistas, resultado constante de um processo histórico em que indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer¹. Ressaltando, com base na análise clássica de Marshall sobre a afirmação histórica da cidadania, que primeiro foram definidos os direitos civis (liberdade e propriedade), depois os políticos (votar e ser votado) e, finalmente, os sociais (sobrevivência digna, educação, cultura, saúde), Bresser Pereira aduz que, ao final do século XX, um quarto tipo de direitos começou a surgir: os direitos, por ele denominados “republicanos”, dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos.

Lembrando que, em muitos casos, os direitos civis, políticos e sociais são contraditórios e requerem compensações entre eles, o autor ressalta a diferença entre direitos civis (liberdade e propriedade) e direitos cívicos (deveres do cidadão para com a sociedade), para enfatizar que “o cidadão é cidadão na medida em que, além de ter seus direitos egoístas garantidos, assume responsabilidades, em relação ao interesse público, que podem estar em contradição com seus interesses particulares” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 296). Desse modo, dos compromissos necessários entre essas duas esferas – a do privado ou civil e a do público ou cívico - e entre os quatro direitos básicos aqui mencionados (civis, políticos, sociais e republicanos), resultaria a convivência social nas democracias modernas. A ação do Estado teria, neste contexto, um sentido “negativo” – o de garantir que a liberdade e a propriedade do cidadão não sejam feridas – e um “positivo”, o de dar ao cidadão, no caso dos direitos republicanos, a “liberdade positiva para participar do governo, partilhar a riqueza

¹ Já em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelecia (arts. 14 e 15): “Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública; de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego, de lhe determinar a quota, a cobrança e a duração; (...) A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público por sua administração”.

social, e garantir que o que foi decidido ser público de fato o seja” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 297).

Os direitos republicanos, ainda segundo Bresser Pereira, são geralmente direitos coletivos ou pluriindividuais, tratados na teoria do direito como interesses difusos, podendo ser agrupados em três direitos fundamentais: o direito ao patrimônio ambiental, o direito ao patrimônio histórico-cultural e o direito ao patrimônio econômico público, a saber, à *res publica* estrito senso ou à “coisa pública”. Dita *res publica*, que deu nome ao regime republicano, representa a consubstanciação do bem comum e do interesse público, sendo impossível defendê-la contra indivíduos ou grupos que querem capturar o patrimônio público, sem a participação dos cidadãos, os quais “serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 301-302).

Os direitos conquistados somente se consolidam quando efetivamente usufruídos. É nesse contexto que surge o controle que, como uma das funções administrativas tradicionais, consiste na verificação do cumprimento das ações planejadas e no alcance dos objetivos colimados. Este termo, aliado à expressão “social”, indica “uma dimensão estratégica da participação cidadã, que não se reduz à participação eleitoral; é uma forma de exercer ativamente a cidadania, de tornar efetivos os direitos já consagrados em leis e construir novos direitos, através de instrumentos já conquistados” (TEIXEIRA *apud* CÔRTEZ, 2003, p. 116)².

O objeto do controle social, por sua vez, abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados (aí compreendida também a renúncia de receitas), a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou

² Não cuidaremos, aqui, das distinções entre participação popular e controle social. Consideraremos, apenas, que este é espécie do gênero participação popular, adotando a interpretação de Juarez Freitas (*apud* SANTOS, 2003, p. 92-93). Abordagens sobre as distinções e aproximações conceituais entre controle social e participação popular podem ser vistas em: BRITTO, 1997, p. 114-122; VALLE, 2002, p. 82-89.

regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público.

3. Controle Social – um modelo em construção

3.1. O modelo idealizado pelo ordenamento jurídico

Não se pode dizer que o controle social teve sua origem na Constituição Federal de 1988, mas, sem dúvida, a edição da denominada “Constituição Cidadã” foi um marco no delineamento do modelo que vem sendo construído desde então. Nos termos inaugurais do texto-mor (art.1º, parágrafo único), a democracia brasileira já não é exclusivamente representativa, resgatando-se o componente que faltava na aplicação do célebre conceito lincolniano de que a democracia é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo (BRITTO, 1992, p. 122). Concebida à luz da democracia participativa, a carta política em vigor fortalece o conceito de cidadania ativa, reconhecendo o caráter complementar entre a representação política tradicional e a participação popular direta.

Nessa vertente, o texto constitucional instituiu relevantes mecanismos de participação popular, que transcendem o direito de voto, conferindo aos cidadãos e à sociedade civil organizada o direito à informação e de petição (arts. 5º, XXXIII/XXXIV; 31, §3º; e 162); à participação nos colegiados de órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais ou previdenciários; na administração pública direta e indireta, como usuários; na fixação da política agrícola; na proteção do patrimônio cultural; na defesa e preservação do meio ambiente; e na assistência à saúde e do adolescente (arts. 10; 37, §3º; 187; 216, §1º; 225; e 227, §1º); à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos (arts. 14, I-III; 29, XII-XIII; e 61, §2º); à participação comunitária na gestão democrática e

descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI); à provocação do controle judicial dos atos da Administração, mediante ação popular (art. 5º, LXXIII/Lei nº 4.717/1995), ação civil pública (art. 129, III/Lei nº 7.347/1985) e outros meios (art. 5º, incisos LXVIII/art. 647 do CPP; LXIX; LXX/Lei nº 1.533/1951; LXXI; LXXII, e art. 103, IX); e à provocação do controle externo em face de irregularidades (art. 74, §2º).

Além das medidas constitucionais, merece destaque, também, a Reforma Administrativa de 1995, naquilo que diz respeito à eleição do controle social como um dos mecanismos de controle institucional, ao lado do controle de resultados e do controle por “quase-mercados” ou competição administrada³.

Em consonância com os ditames constitucionais e com os princípios norteadores da reforma administrativa, a produção legislativa buscou contemplar os meios necessários à participação popular e ao controle social da administração. Desse modo, a partir da década de 90, foram editadas diversas normas, dispendo, entre outros, sobre: a criação de Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999), Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, de proteção da infância e adolescência e Tutelares (Leis nºs 8.142/1990, 9.394/1996, 8.742/1993 e 8.069/1990) e Conselhos no âmbito de programas e fundos governamentais⁴; a instituição de instrumentos e

³O Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado - PDRA dividiu o Estado em Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, serviços não-exclusivos e serviços e bens produzidos para o mercado e buscou substituir o modelo burocrático clássico (baseado na unidade de comando e no controle dos processos administrativos, com forte enfoque na legalidade), pelo modelo de administração gerencial (calcado na descentralização dos serviços sociais, na administração por objetivos e na redução dos controles clássicos). Maiores detalhes: Bresser Pereira (1998).

⁴ Apenas para evidenciar a abrangência do modelo em questão, apresentamos, a seguir, um rol, não exaustivo, de programas que criam espaço para a atuação de conselhos de controle social: Programa Nacional de Alimentação Escolar (MP nº 2.178-36/2001); Bolsa-Família (Lei nº 10.836/2004, que unificou os programas “Bolsa-Escola”, “Bolsa-Alimentação”, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Auxílio-Gás e Cadastro Único do Governo Federal); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Lei nº 11.129/2005); os Conselhos do Fundef (Lei nº 9.424/1996, que agregam as atribuições de acompanhamento, além do próprio Fundef, de outros programas na área de educação, a exemplo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Lei nº 10.880/2004; e

procedimentos de transparência e gestão fiscal (LC nº 101/2000, art. 48; Leis nºs 9.755/1998 e 9.452/1997); a realização de audiências e consultas públicas (LC 101/2000, art. 9º, §4º; Leis nºs 9.784/1999, arts. 31/34; 8.666/1993, art. 39; 10.257/2001, art. 40, I, c/c 52; 9.427/1996; 9.472/1997); a participação no processo orçamentário (Leis nºs 10.257/2001, art. 44; 10.933/2004, art. 12, §1º); e a apresentação de denúncias e representações (Leis nºs 9.452/1997, art. 3º; 8.666/1993, art. 113).

Existem, ainda, em tramitação no Congresso Nacional, diversos projetos visando aperfeiçoar os mecanismos de controle social, cabendo mencionar, nesta ocasião, a Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2003, de autoria da senadora Lúcia Vânia, que prevê, entre outras medidas, a elaboração, por lei complementar, de uma Lei de Responsabilidade Social.

Os instrumentos de controle social atualmente instituídos - informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; representações/denúncias - vêm sendo disponibilizados e aperfeiçoados ao longo do tempo e sua utilização, também gradual, resulta do maior ou menor nível de conhecimento, conscientização e mobilização dos atores.

3.2 Os atores e as relações Estado-sociedade

A partir da abertura de novos espaços sociais, uma gama de diferentes atores passou a integrar esse cenário, donde podemos destacar: cidadãos; sociedade civil organizada (Terceiro Setor); imprensa; e conselhos gestores setoriais. Tais agentes, sujeitos dos direitos de participação e controle, compõem o segmento do controle público não-estatal⁵. Atuam

Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED - Lei nº 10.845/2004).

⁵ Segundo SANTOS (2003, p. 47/53), o controle público pode ser estatal e não-estatal. O primeiro engloba os controles interno e externo, este último com três segmentos: jurisdicional (Poder Judiciário), parlamentar ou político (Congresso Nacional, e que pode ser direto ou indireto) e o controle exercido diretamente pelo TCU. O segundo (controle público não-estatal) é onde se localiza o controle social.

nesse amplo cenário, também, os agentes que representam o controle público estatal, os quais cooperam e/ou se relacionam com os novos atores sociais e individuais.

O protagonista é, sem dúvida, o cidadão, cuja atuação não se limita ao manuseio individual dos instrumentos de controle social, mas abrange, também, a participação no controle exercido por atores coletivos, onde seu nível de comprometimento e conscientização reflete positiva ou negativamente. A sociedade civil organizada, por sua vez, também chamada “Terceiro Setor”, abrange grande número de agentes, interagindo com o Estado em três níveis principais: prestação de serviços, pressão política sobre o Estado, e apoio, com sugestões e exemplos alternativos de ação (NAVES, 2003, p. 579)⁶. Sem adentrarmos em discussões terminológicas⁷, destacamos, aqui, a atuação das Organizações Não-Governamentais, as quais, ainda segundo Naves, são classificadas em quatro grupos, a saber: caritativas, ambientalistas, cidadãs e empresariais (2003, p. 571/573).

É notória, também, a importância histórica da imprensa, mormente na divulgação de informações sobre a atuação dos entes governamentais. Relevante papel é atribuído, ainda, aos conselhos gestores setoriais (locais, municipais, estaduais, regionais ou nacionais), visto que foram instituídos como um canal de participação da sociedade nas três esferas de governo, para atuação desde o planejamento até o controle da execução de políticas públicas.

⁶O “Terceiro Setor” carece de definição precisa. Trata-se de um conceito complexo e heterogêneo, conforme assinala Naves, que, em parceria com José Eduardo Marques Mauro, assim o define: “Conjunto de atividades espontâneas, não governamentais e não lucrativas, de interesse público, realizadas em benefício geral da sociedade e que se desenvolvem independentemente dos demais setores (Estado e Mercado), embora deles possa, ou deva, receber colaboração” (NAVES, 2003, p. 574). Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 250/256) entende que o termo é “uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

⁷Maiores detalhes: ver Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 251): “as designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações (...) refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos”, sendo que, em alguns países, o Terceiro Setor “é conhecido pelo nome bem mais corrente de Organizações Não-Governamentais (ONGs)”. Bresser Pereira (1997, p. 295), por sua vez, ao tratar da designação das instituições públicas não estatais como ONGs, numa tradução da denominação americana, considera o termo impróprio, alegando que na tradição anglo-saxônica, Estado e Governo são confundidos, sendo necessário, além de afirmar que a instituição é não-estatal, asseverar que é pública, pertence a todos.

São colegiados com estruturas híbridas, em sua maioria compostas, paritariamente, por representantes do governo e da sociedade civil⁸.

Nesse amplo contexto, o desenho institucional das relações Estado-sociedade mostra-se dinâmico e complexo. As desigualdades socioeconômicas constituem o fator-chave que inibe a conexão entre desenvolvimento e democracia e, em última instância, a possibilidade de um contrato social em torno desses dois objetivos (GRAU, 1999, p. 233). Na obra “Repensando o público através da sociedade”, Nuria Grau (1998) traça um panorama histórico dos deslocamentos do público para o social, verificados em decorrência da democratização do Estado e da crise da democracia no Estado, onde põe em realce que o conceito de “público” não é dado, mas constitui um processo em construção, e alerta que: “o nó crítico a ser investigado é o caráter das relações entre Estado e sociedade, com a sociedade – não o Estado – no papel de protagonista” (GRAU, 1998, p. 275).

A mudança de uma matriz estadocêntrica para uma matriz sociocêntrica não significa, contudo, o enfraquecimento do Estado, mas a definição de novos papéis. A propósito dessa questão, Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 264) propõe outra concepção de Estado, por ele denominada “Estado-novíssimo-movimento-social”, resultante das profundas transformações em curso, onde, sob a mesma designação de Estado, estaria a emergir

uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais.

⁸ Os conselhos criados a partir da CF/88 são resultado de mobilizações sociais e de debates havidos à época da Assembléia Nacional Constituinte (v. histórico apresentado por OLIVEIRA, 2005, p. 74-95, 116 e 128-131). A partir da metade dos anos 90, passaram a ser constituídos também no âmbito de programas e fundos governamentais. Segundo o IBAM (1997, p. 27) eles se agrupam, grosso modo, em conselhos de direitos, ligados à formulação e acompanhamento de políticas setoriais (saúde, criança, etc.) e conselhos de programas, voltados para ações concretas e de gestão operacional (alimentação, merenda escolar, etc.). As denominações, estruturas organizativas, grau de autonomia e deliberação, além da própria composição desses colegiados variam de acordo com a área ou programa a que se vinculam.

No tocante ao papel da sociedade, o sociólogo português alerta que o terceiro setor, entregue a si próprio, pode contemporizar facilmente, quer com o autoritarismo do Estado, quer com o autoritarismo do mercado, de maneira que “só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro setor, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles” (SANTOS, 1999, p. 266).

Há que se indagar, então, sobre o estágio de desenvolvimento e implementação das ações de natureza participacionista no cenário político. Examinando a questão, Ricci (2004) alerta para a necessidade de aprofundamento e sistematização das experiências de gestão participativa existentes. Segundo o autor, as instâncias de operacionalização do Orçamento Participativo e dos conselhos setoriais espalhados pelo país carecem da insuficiência de organização social, eis que não foi superada, ainda, a fase de mobilização social, característica dos movimentos sociais que lutaram pela democratização do país e que inscreveram vários instrumentos de governança social na Constituição de 1988 e em Leis Orgânicas Municipais.

Importantes, para melhor conhecimento desse cenário e sua complexidade, as pesquisas realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD sobre “A democracia na América Latina” e pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE, a respeito da cultura política no Brasil, noticiadas por Ricci (2004). A primeira mostra a existência de traços de natureza clientelista na base da cultura política dos países abrangidos e evidencia a predominância, no Brasil, de uma orientação ambivalente quanto à democracia. A segunda, tratando das nuances desta cultura ambivalente, dá conta, entre outras constatações, de que: apenas 6% dos entrevistados acreditam que o seu poder se exerce pela participação direta, além do voto; quanto menor o grau de instrução, maior o índice de abstenção em relação à sensação de poder; a maioria desconhece os mecanismos de

participação; e para a minoria informada, as práticas mais citadas foram: conselhos de educação, audiências públicas e orçamento participativo.

3.3 Experiências relatadas

No tocante ao exercício do controle social, há, na literatura e no universo acadêmico, diversos relatos, dando conta de experiências bem sucedidas e de problemas enfrentados. O orçamento participativo⁹ é apresentado como instrumento utilizado com sucesso em diversos municípios¹⁰, o que não ocorre em nível federal. Outros instrumentos têm sido objeto de críticas, a exemplo da falta de acesso de cidadãos ao Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi (INESC, 2005) e das deficiências na composição dos conselhos de administração das Organizações Sociais brasileiras (SANTOS, 2000, p. 155/156).

Por opção de recorte metodológico, enfocaremos, aqui, os conselhos gestores setoriais. Consoante a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (IBGE, 2001, p. 57/67 e 179/183), há conselhos municipais em treze áreas ou setores do governo (Saúde, Educação, Assistência social, Direitos da criança e do adolescente, Emprego/Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio-ambiente, Transportes, Política Urbana, Promoção do Desenvolvimento Econômico e Orçamento), tendo sido constatada, somente nas áreas de saúde, assistência social e educação (excluídos os conselhos de programas¹¹), a existência de conselhos municipais em 5.426, 5.178 e 4.072 municípios, respectivamente.

⁹ Trata-se de instrumento político-administrativo de gestão compartilhada, cuja origem se deu em Porto Alegre em 1989. Fundamenta-se na deliberação popular de assembleias comunitárias, visando decidir sobre a aplicação dos recursos orçamentários alocados para atendimento de demandas populares. A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 44, estabelece a realização de debates, audiências e consultas populares, no plano municipal, sobre Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentária e Orçamento Anual como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Em nível federal, a Lei nº 10.933/2004 (PPA 2004/2007), art. 12, §1º, prevê que “O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual”. Contudo, a despeito da realização de Fóruns Estaduais de consulta do PPA, em 2003, as propostas oferecidas pela sociedade civil não foram incorporadas (INESC, 2004).

¹⁰ Entre os diversos relatos sobre êxitos desse instrumento, ver Santos (2003, p. 105/106).

¹¹ O IBGE registra que, devido à criação de Conselhos para programas educacionais específicos como condição para o recebimento de recursos, muitos municípios não instauraram conselhos de educação para políticas de âmbito mais geral.

A jurisprudência do TCU registra diversas fiscalizações, onde a atuação dos conselhos de controle social foi objeto de exame. Com base em relatórios de auditorias realizadas nas áreas de saúde¹², assistência social¹³ e educação - Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE¹⁴ e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef¹⁵ -, selecionados por serem relativos a áreas que concentram significativo número de colegiados, identificamos, no elenco de falhas verificadas pelas equipes de auditoria, aquelas que são comuns aos conselhos avaliados, as quais podem ser assim agrupadas:

(a) quanto à constituição/composição: inobservância do princípio da segregação de funções, ingerência do Poder Executivo ou de representantes de entidades beneficiárias na atuação dos conselhos e/ou na designação dos seus componentes, falta de independência dos colegiados e instituição de conselhos sem a representatividade de todos os segmentos previstos pela legislação;

(b) quanto à atuação: existência de colegiados meramente formais, que não realizam fiscalizações; acompanhamento insatisfatório da aplicação dos recursos (baixa realização de fiscalizações e auditorias, falta de metodologia, enfoque restrito a aspectos qualitativos e procedimentais, que não permitem a avaliação do emprego dos recursos); análise insatisfatória das prestações de contas, ensejando a aprovação indevida das mesmas pelos

¹² V. Decisões nº 635/1999 (TC-014.640/1997-0) e 955/1999 (TC-011.773/1999-5) e os Acórdãos nº 1843/2003 (TC-018.134/2002-0) e 726/2005 (TC-018.215/2004-7), todos do Plenário.

¹³ V. Acórdão nº 700/2004-Plenário: Relatório Consolidado da Auditoria Operacional (2003) realizada no Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e em conselhos de assistência social (13 estados, 38 municípios, exercícios de 2001/2002), para avaliar aspectos do funcionamento dos CAS nas seguintes áreas temáticas: controle da aplicação dos recursos federais na esfera de atuação do conselho, adequação dos métodos utilizados, condições de funcionamento, fatores limitantes e resultados das fiscalizações (TC-006.509/2002-7).

¹⁴ Os trabalhos relativos ao PNAE abordaram, em capítulo específico, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CÂES. V. Acórdão nº 158/2003-Plenário: Auditoria Integrada (2002) no FNDE e em entidades executoras do PNAE (21 estados, 58 prefeituras e 9 secretarias estaduais de educação, exercícios de 2000/2001), para avaliar a execução do Programa e sua sistemática de controle (TC-006.440/2002-1). V., também, Decisão nº 596/2000-Plenário: auditoria operacional (1999), no FNDE (TC-010.989/1999-4).

¹⁵ V. Decisão nº 995/2002-Plenário: Auditoria consolidada (2001) no Fundef (8 estados, 52 municípios), para avaliar a sistemática de controle de aplicação de recursos do Fundo.

órgãos repassadores dos recursos; falta de integração com os órgãos de controle oficial; e omissão na comunicação de irregularidades constatadas;

(c) quanto aos conselheiros: falta de conhecimento técnico e/ou dos objetivos e procedimentos do programa ou fundo, despreparo, desinteresse ou baixo grau de motivação por parte de alguns membros; indisponibilidade de tempo para as atividades do colegiado, em face do caráter voluntário do trabalho ou da participação em mais de um conselho; não comparecimento sistemático às reuniões.

(d) quanto às condições de trabalho: falta de condições logísticas para funcionamento (local para reuniões e guarda de documentos, deslocamento de conselheiros); ausência de treinamento ou deficiência das ações destinadas à capacitação de conselheiros; falta de informações necessárias ao exercício das competências; dificuldades de compreensão da linguagem utilizada em modelos de relatórios gerenciais; deficiências nas orientações dirigidas aos conselhos municipais por conselhos estaduais, nacionais ou pelos órgãos repassadores.

Note-se que constatações nesse mesmo sentido têm sido anunciadas pela Controladoria-Geral da União¹⁶. A esse rol, podem ser acrescidos, também, outros problemas apontados pelo IBGE¹⁷ e por trabalhos acadêmicos¹⁸.

¹⁶ V. palestras proferidas pela CGU em eventos do Tribunal: www.tcu.gov.br, acesso em 14/11/2005.

¹⁷ Sobre os Conselhos de Saúde e Assistência Social, o IBGE (2003) constatou: - funcionamento: embora a maioria esteja efetivamente funcionando, é significativo o percentual de colegiados que parecem estar constituídos apenas para cumprir um dispositivo legal; - composição: em cerca de 6% dos municípios a paridade não é respeitada; - periodicidade das reuniões: irregular em cerca de 10% dos municípios.

¹⁸ Diversas monografias registram, ainda: conselheiros utilizam *status* para obter benefícios pessoais na comunidade; instituição de conselhos “laranja”, apenas para garantir o recebimento de recursos; deliberações nem sempre buscam o interesse coletivo; necessidade de maior participação do segmento dos usuários nos conselhos municipais de saúde; pouco uso de meios de divulgação e comunicação com a comunidade pelos conselhos (OLIVEIRA, 2005, p. 113, 119, 125, 147/148); a legislação que criou os conselhos municipais de saúde não contempla a avaliação periódica, nem o uso de indicadores de desempenho capazes de refletir a qualidade do serviço controlado pelo conselho; desconhecimento dos conselhos pelos usuários (SANTOS, Romualdo, 1999, p. 75/76); alteração da composição dos conselhos do Fundef a cada eleição municipal, dificultando a “consolidação” dos mesmos; necessidade de capacitação dos conselheiros de forma sistemática e contínua, especialmente porque desde 2004 os conselhos do Fundef passaram a assumir novas atribuições no acompanhamento e controle social de outros programas federais (BARBOSA, 2005, p. 116).

Tais fatos evidenciam que foram dados passos imprescindíveis ao desenvolvimento de um modelo de controle social, mas que ainda há muito a ser feito. Trata-se, na realidade, de um processo contínuo de construção, em que atores públicos, estatais e não-estatais, são reiteradamente chamados a enfrentar inúmeros desafios, com vistas à consolidação das conquistas e à abertura de novos horizontes, rumo ao desenvolvimento de um Estado e de uma sociedade fortes, cujas relações possibilitem uma governabilidade democrática.

4. O TCU e o controle social

O controle social há muito tem estado presente na agenda de discussões do Tribunal¹⁹. A partir de 2003, reconhecendo a necessidade de incorporar a sociedade civil organizada em uma rede de controle para prevenir a corrupção e o desperdício e desenvolver, em cada cidadão, uma postura de co-responsabilidade no controle da coisa pública, o Tribunal passou a incluir em seus Planos Estratégicos, o estímulo ao controle social como objetivo institucional (Portarias TCU nºs 59/2003 e 002/2006), estabelecendo metas voltadas ao fortalecimento desse controle (Portaria nº 28/2005).

Além disso, outros objetivos estratégicos, que guardam estreita relação com o tema, vêm sendo estabelecidos, a exemplo da atuação em parceria com órgãos públicos e com a rede de controle, da intensificação do relacionamento com o Congresso Nacional e a sociedade, e da ampliação do uso de tecnologia da informação nas ações de controle (v. PET 2006/2010, aprovado pela Portaria nº 02/2006), além de outras ações internas, voltadas à modernização e fortalecimento institucional.

A atuação do Tribunal tem se pautado pela busca do diálogo com a sociedade. Assim é que, por meio da Resolução TCU nº 169, de 05/05/2004, foi instituída a Ouvidoria do

¹⁹ V. Projeto Tendências do Controle da Gestão Pública (Portaria TCU nº 525, de 27/11/1998); Prêmio Serzedello Corrêa- 2001, com o tema “Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública”.

Tribunal, abrindo um canal permanente para a apresentação de denúncias, sugestões e para o esclarecimento de dúvidas sobre questões alusivas à aplicação de recursos públicos. As ações voltadas ao fortalecimento do controle social foram disciplinadas pela Portaria TCU nº 176, de 03/08/2004, que previu, entre outras medidas, a realização de encontros de natureza educativa com segmentos da sociedade civil; a divulgação de cartilhas e outras publicações voltadas ao estímulo do controle; a divulgação de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e em formato de fácil compreensão e dos canais para fornecimento de informações ao TCU sobre irregularidade no uso de recursos públicos.

Entre as medidas adotadas, assume especial relevância o Projeto “Diálogo Público” (convertido em Programa a partir de 2006), que visa incrementar o diálogo do Tribunal com a sociedade, por meio da divulgação das ações de controle e seus resultados, assim como o fortalecimento da integração com o Congresso Nacional, com os gestores públicos jurisdicionados ao TCU e com a sociedade civil, mediante a realização de eventos de cunho essencialmente educativo e de orientação, para discussão de temas ligados à administração pública, principalmente, o controle social dos gastos públicos. Entre 2004 e o primeiro semestre de 2005 foram realizados 54 encontros em todo o país, contando com a presença de mais de 19.500 participantes (gestores públicos, representantes de órgãos de controle interno e externo e de segmentos da sociedade civil), enfocando diversos temas (controle social e cidadania; controle social e atuação de agentes de controle social; Lei de Responsabilidade Fiscal; entre outros)²⁰, com distribuição de cerca de doze mil publicações do TCU sobre obras públicas, convênios, licenciamento ambiental, licitações e contratos, e outros temas. Além disso, foram recebidos estudantes para visitas monitoradas e elaborada, em janeiro de 2005, publicação destinada ao público infantil (“Revistinha do TCU”).

²⁰ Cf. “Relatório de Avaliação Intermediária”, elaborado pela Unidade de Coordenação do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, em junho de 2005. Para 2006, prevê-se a realização de eventos da mesma natureza, voltados para as ONGs e OSCIPs.

Além das ações de cunho pedagógico, merece registro, também, a implementação de projetos de relevante interesse social, a exemplo do Projeto Cerds - Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (2002) instituído para avaliar programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos, com foco na redução das desigualdades sociais e do Projeto Combate – Estratégia de Combate à Fraude e à Corrupção (2005), criado com o objetivo de incrementar a capacidade institucional do TCU para prevenir, detectar, investigar e punir a ocorrência de casos de fraude e corrupção no âmbito da Administração Pública, onde se prevê o estabelecimento de parcerias com ONGs, OSCIPs e outras instituições, para medir a percepção de corrupção na esfera federal e para a divulgação das ações de controle (anexo da Portaria TCU nº 150, de 15/07/2005).

Ainda no âmbito das ações de fiscalização, cabe mencionar os painéis de referência realizados quando das auditorias de natureza operacional, com o objetivo de discutir o planejamento dos trabalhos (fontes de informação, estratégia metodológica, método de análise) ou os achados de auditoria (análises e evidências, causas, efeitos, recomendações e benefícios esperados) com representantes de instituições governamentais, da sociedade civil e da academia, envolvidos direta ou indiretamente no programa avaliado.

No que diz respeito especificamente aos conselhos, consoante a já mencionada Portaria nº 176/2004, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi objeto de estratégia-piloto de orientação e capacitação de membros de conselhos sociais, com a elaboração da “Cartilha para Conselheiros” do PNAE e a realização, até o primeiro semestre de 2005, de 53 encontros entre as unidades técnico-executivas do Tribunal e os Conselheiros daquele Programa, além de diretores de escolas, merendeiras, representantes da Controladoria Geral da União - CGU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE²¹. Os treinamentos ministrados abrangeram temas como: a importância do trabalho dos conselheiros

²¹ V. Relatório de Avaliação Intermediária, UCP, jun/2005, anteriormente citado.

e da independência dos conselhos; informações sobre os objetivos do Programa, as competências dos conselheiros e as normas que devem ser observadas; exemplos de falhas verificadas pelo TCU; e esclarecimento de dúvidas sobre licitações e outros procedimentos.

É importante registrar, por fim, as recomendações formuladas pelo Tribunal ao apreciar relatórios de auditorias e outros processos relacionados aos conselhos, visando ao aprimoramento das regras estabelecidas, a exemplo de sugestões ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional para alteração e edição de normas quanto à competência, composição e funcionamento dos conselhos (v.g. Decisão n° 995/2002 e Acórdão n° 158/2003, ambos do Plenário), à composição das prestações de contas e à melhoria das condições de trabalho (v.g. Acórdão n° 700/2004-Plenário). A propósito, a senadora Lúcia Vânia, ao elaborar a já mencionada PEC n° 29/2003, baseou-se em comunicações do TCU ao Congresso sobre deficiências no controle social (União, 6/9/2004, p. 2-5). Há, também, diversas recomendações, objetivando a viabilização do acesso às informações e a capacitação de conselheiros, assim como a divulgação de boas práticas verificadas no âmbito dos conselhos auditados (v.g. Decisão n° 995/2002, Acórdãos n°s 158/2003 e 700/2004, todos do Plenário).

5. Considerações finais

O desenvolvimento do controle social tem merecido crescente atenção também por parte de outros órgãos e entidades governamentais, no âmbito dos poderes executivo, legislativo, judiciário e do Ministério Público, seja na esfera federal, estadual ou municipal²². Do mesmo modo, a sociedade civil organizada, em seus mais variados segmentos, tem envidado esforços neste mesmo sentido²³. As medidas adotadas até agora integram o lento e gradual processo de legitimação dos instrumentos criados para o incremento do controle

²² Dentre os inúmeros exemplos, cabe citar: ações implementadas pela CGU (Portal da Transparência, Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Municipais, Conselhos e Lideranças Locais, concursos de monografias em escolas de 1º e 2º graus - www.cgu.gov.br); Sistema de Informações Siga Brasil (www.senado.gov.br/siga); “Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle – Um Manual de Exercício da Cidadania” (www.camara.gov.br/comissoes/permanentes/cffc).

²³ P.ex.: “Quem não deve não teme” (www.controlepopular.org.br); “Adote um Município” (www.auditar.org.br).

social e para a ruptura do padrão de cultura política predominante, contribuindo, assim, para a construção e consolidação de um modelo mais efetivo.

O desafio é imenso. No caso dos conselhos gestores setoriais, conforme já mencionado, o universo é extremamente abrangente e tende a crescer ainda mais, mormente em face da criação de novos programas governamentais que contam com instâncias de controle social. Além disso, a cada mudança na composição dos conselhos, em decorrência da troca periódica das administrações municipais ou de alterações promovidas nos programas, são descontinuadas ações já implementadas e surge a necessidade de novos treinamentos. Não se pode olvidar, também, a existência de diferentes níveis de conscientização da população local e de formação dos conselheiros. Esses são apenas alguns fatores que tornam imprescindível que experiências como a estratégia-piloto desenvolvida junto ao PNAE²⁴ sejam estendidas a outros setores e programas governamentais²⁵.

Conforme bem assinalou Ricci (2004), há que se buscar a adoção de medidas que possam suprir a insuficiência de organização social das instâncias de operacionalização do controle social. Neste sentido, além das ações em curso, o Tribunal poderia criar um portal do controle social, destinado à formação de uma rede de conselhos, onde possam ser divulgados os cadastros dos conselhos instalados por todo o país, atas de reuniões e outras informações julgadas interessantes, eventos, cartilhas e outros materiais informativos, boas práticas que estimulem o aperfeiçoamento da atuação dos conselhos, e esclarecidas dúvidas suscitadas por conselheiros²⁶. Tal providência, além de constituir uma ferramenta de controle da atuação desses colegiados, pode ensejar, entre outros benefícios, o maior comprometimento dos seus membros com as atividades desenvolvidas, tanto pela maior visibilidade e transparência da

²⁴V. relato apresentado por Ferreira (2004, p. 51/54).

²⁵O Acórdão nº 700/2004-Plenário (subitem 9.8) determinou providências para elaboração de uma cartilha sobre o controle social dos recursos públicos no âmbito dos Conselhos de Assistência Social.

²⁶O Tribunal de Contas do Paraná deu início, em 2005, à elaboração do cadastro de conselhos municipais constituídos naquele estado - portal do controle social (www.tce.pr.gov.br).

atuação dos conselhos, como, também, pela troca de experiências entre colegiados de setores ou programas afins.

Dada a amplitude do universo a ser abrangido, tanto a extensão da experiência do PNAE a outros programas, como as providências necessárias à criação do cadastro de conselhos, poderiam contar com a parceria de instituições públicas nas três esferas governamentais e, também, de entidades integrantes do Terceiro Setor, a exemplo de Organizações Não-Governamentais que integram o grupo de instituições voltadas para o desenvolvimento da cidadania, anteriormente mencionado²⁷. A ação conjunta desses agentes, além de propiciar a otimização de recursos, pode proporcionar o estreitamento de relações e o aumento da confiança mútua entre atores governamentais e não-governamentais²⁸.

Como se vê, o fortalecimento do controle social e a consolidação da democracia participativa no Brasil têm, pela frente, muitos degraus a serem superados e uma longa jornada a ser cumprida, mormente em face da luta travada entre aqueles que buscam tirar proveito pessoal da *res publica* e entre aqueles que trabalham para que a transparência no seu trato e a garantia do interesse público sejam parte da cultura nacional. Cabe ao Tribunal, diante da magnitude do desafio, buscar soluções criativas que possam contribuir para o desenvolvimento da cidadania e para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, onde o desenvolvimento econômico se harmonize com a justiça social.

²⁷ Muitas dessas instituições já têm atuado na capacitação de cidadãos (v.g. www.polis.org.br) e em outras atividades relacionadas às ações aqui sugeridas. A parceria com tais instituições tende a possibilitar que o treinamento seja elaborado de maneira mais compatível com as necessidades locais, evitando-se os problemas de inadequação das ações relatados por Oliveira (2005, p. 110).

²⁸ A despeito da existência, na jurisprudência do Tribunal, de diversos relatos de irregularidades praticadas por ONGs em convênios firmados para prestação de serviços, entendemos que tais fatos não podem ser considerados obstáculo às parcerias com instituições idôneas, a exemplo do que vem fazendo a CGU (com a ONG Avante, no projeto de mobilização e capacitação de agentes municipais), ou como previsto no Projeto Combate à fraude e à corrupção, aprovado pela Portaria TCU nº 150/2005 (parcerias com ONGs, OSCIPS, universidades, etc.).

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Selma Maquiné. **A participação social no acompanhamento do Fundef**. Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado em Educação. Faculdade de Educação, UnB.

BRASIL. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: TCU, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - texto constitucional promulgado em 05/10/1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 46/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Portaria nº 59, de 20/01/2003. Aprova o Plano Estratégico do TCU para o período de 2003/2007. Brasília: BTCU Especial, n. 03/2003.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 029/2003, de 30/04/2003. Dá nova redação ao art. 193 da Constituição Federal, que trata da ordem social. Brasília: Senado Federal (www.senado.gov.br, acesso em 19/12/2005).

BRASIL. Resolução nº 169, de 05/05/2004. Institui a Ouvidoria do TCU. Brasília: BTCU, n. 18/2004.

BRASIL. Portaria nº 176, de 03/08/2004. Disciplina o desenvolvimento de ações do TCU para o fortalecimento do controle social. Brasília: BTCU, n. 30/2004.

BRASIL. Portaria nº 28, de 14/01/2005. Aprova o Plano de Diretrizes para o período de 2005/2006. Brasília: BTCU, n. 10/2005.

BRASIL. Portaria nº 150, de 15/07/2005. Aprova a realização do Projeto Combate à Fraude e à Corrupção – Combate e designa seu gestor. Brasília: BTCU, n. 28/2005.

BRASIL. Portaria nº 002, de 05/01/2006. Aprova a atualização do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2006 - 2010. Brasília: BTCU, n. 1/2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: ano 34, n. 136, out-dez/1997, p. 289-313.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania** – a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**. Brasília: n. 189, 1992, p. 115-122.

CÔRTEZ, Sara da Nova Quadros. **Controle Social do Estado como estratégia de emancipação e qualificação da democracia**: uma reflexão teórica a partir dos Grupos de Cidadania da Diocese de Barra – Bahia. Brasília, 2003. Dissertação de mestrado em Direito e Estado. Faculdade de Direito, UnB.

FERREIRA, Cláudia Vieira. **A contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprimoramento do controle social:** o caso dos conselhos de alimentação escolar. Brasília, 2005. Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Controle Externo. ISC/TCU.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Políticas sociais: novos desafios, novos paradigmas. In: NORONHA, Rudolf de et al (org.). **Conselhos Municipais e Políticas Sociais.** Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997, p. 26-37.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais:** perfil dos municípios brasileiros, gestão 2001. Brasília: IBGE, 2003.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Orçamento.** Brasília: ano III, n. 6, dez/2004.

_____. O acesso às informações públicas. **Nota Técnica.** Brasília: set, 2005.

NAVES, Rubens. Terceiro Setor: Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania.** 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2003, p. 562-583.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Por uma construção democrática do direito à saúde:** a Constituição Federal, os instrumentos de participação social e a experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília, 2005. Dissertação de mestrado em Direito, Estado e Constituição. Faculdade de Direito, UnB.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Luiz Alberto. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social:** possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: DIAP, 2000.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e Social da Administração Pública.** Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. **Controle Social da Política de Saúde no Brasil.** Brasília, 1999. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Departamento de Ciência Política, UnB.

RICCI, Rudá. Contradições na implementação das ações de participação. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 36, maio/2004. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em 29/12/2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Social: promovendo a aproximação entre Administração Pública e a Cidadania. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 - Monografias vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2002, p. 75-139.