



Universidade de Brasília
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional

KATHERINE ALEJANDRA CÁCERES FUENTES

**CONTROLE SOCIAL:
ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília - DF
2020

KATHERINE ALEJANDRA CÁCERES FUENTES

**CONTROLE SOCIAL:
ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Área temática: Políticas e gestão pública para o desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Brasília - DF
2020

KATHERINE ALEJANDRA CÁCERES FUENTES

**CONTROLE SOCIAL: ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO DE
TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação submetida como requisito parcial necessário para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, da Universidade de Brasília.

Aprovada pela banca examinadora formada por:

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Orientador - PPGDSCI/Universidade de Brasília

Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa
Examinadora Interna – PPGDSCI/Universidade de Brasília

Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins
Examinadora Externa – PPGDH/CEAM /Universidade de Brasília

Brasília, 16 de março de 2020

Fuentes, Katherine Alejandra Cáceres.

Controle social: estudo de caso sobre o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal / Katherine Alejandra Cáceres Fuentes – Brasília, 2020.

111f.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, 2020.

1. Conselho de Transparência e Controle Social. 2. Conselhos. 3. Controle Social.

CDD

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer em primeiro lugar à UnB por sua existência e acolhimento, por ser um espaço que integra a diversidade de pessoas, o que a torna uma universidade maior. Agradeço especialmente a todos(as) estudantes que lutam e defendem a educação pública, que têm percorrido um caminho para que pessoas que pulam os muros da injustiça consigam ser parte da Universidade.

Agradeço também ao CEAM, aos professores e professoras que acreditaram em mim; muito obrigada pelas discussões em sala de aula, por compartilharem os seus conhecimentos e pelo importante apoio no processo. Agradeço a André pela ajuda em todo este caminho.

Agradeço à biblioteca da UnB pelo funcionamento de 24 horas que pude aproveitar, agradeço a existência do Restaurante Universitário e a todos os funcionários da universidade pela atenção prestada.

Agradeço à professora Fernanda Natasha pelo comprometimento com os estudantes e pela excelência e dedicação em suas aulas, e por ter me apresentado o CEAM e este programa de mestrado.

Um especial agradecimento ao meu orientador, professor Luiz Fernando Bessa, obrigada por ter acreditado no meu trabalho, pela compreensão, pelas importantes melhorias e sugestões realizadas na minha pesquisa, estarei eternamente agradecida por ter aceitado me acompanhar neste caminho que foi mesmo uma montanha russa, para ele toda minha admiração.

Agradeço às professoras Rosana de Freitas Boullosa e Ana Paula Antunes Martins, pela participação em minha banca e pelos valiosos e importantes comentários realizados. Meu trabalho não teria sido tão significativo para mim sem as suas sugestões, pois me permitiram ter um olhar diferente sobre esta pesquisa.

Agradeço especialmente também ao meu companheiro de vida, Matthew, por acreditar em mim quando iniciei este projeto, pela paciência, pelas horas de ausência, pelo seu amor e principalmente por estar sempre presente e cuidar de nosso Martín. *Thank you my love!*

Agradeço a meu adorado filho Martín pela compreensão em minhas horas de ausência, agradeço a vida por ter me abençoado com um ser tão especial e cheio de amor, com seu sorriso e beijos que me fez esquecer o quanto é difícil conciliar a maternidade com os estudos.

Gostaria de agradecer também às minhas grandes amigas Esteli, Macarena e María Elena, pelas conversas, humor e exemplo de mulheres guerreiras e inteligentes. E especialmente agradeço as longas conversações com Maria Elena, que ainda distante foi testemunha dos meus

temores e me fez acreditar que a academia sim era um espaço para mim, obrigada amiga pelos valiosos comentários para meu trabalho.

Quero agradecer aos meus colegas do mestrado, com quem compartilhamos alegrias, incertezas e apoios, principalmente à Priscila.

Quero agradecer também às minhas amigas no Brasil: Karina minha querida professora de português pelo seu apoio; Kelly pelas conversas sobre política e justiça social; Claudio pelo apoio no processo e Gisele por sua amizade, seu apoio, conversas, por acreditar em mim e pelo tempo compartilhado na biblioteca. Um especial agradecimento à Daniela, por ser minha amiga de contenção no meu trabalho e na vida em geral, teria sido tudo muito mais difícil sem você, querida Dani.

Agradeço aos meus amigos, amigas e família em geral porque não quero deixar ninguém sem destacar, todos ocupam um especial no meu coração.

Um agradecimento ultra especial para minha tia Nancy, por cuidar de mim nesta terra e desde o céu, pelo amor, pela fortaleza e exemplo de feminismo.

Dou graças à minha mãe, meu exemplo de mulher na luta e adversidade, uma das mulheres mais inteligentes que conheço, meu porto seguro, quem sempre priorizou que eu estudasse. *Gracias mamita* por seu amor, incondicionalidade e extraordinário esforço e sacrifício de vida, eu sou infinitamente grata por ter você na minha vida.

Agradeço a Katia por revisar esta dissertação.

Agradeço aos entrevistados pela gentileza de participar desta pesquisa, pelo tempo e materiais enviados. Meu reconhecimento ao importante trabalho e participação no Conselho de Transparência e Controle Social.

Agradeço à atual Presidenta do CTCS, Ana Paula, pelo apoio nesta pesquisa; e à Loyane, Secretária Executiva do CTCS, que gentilmente me enviou todos os materiais solicitados do CTCS.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)

(Lucha) “hasta que la dignidad se haga costumbre”
Jacinta Francisco Marcial (2017),
Mujer indígena de la comunidad ñähñú (otomí) de México.

(Luta) “Até que a dignidade for costume” (Tradução nossa)
Jacinta Francisco Marcial (2017),
Mulher indígena da comunidade ñähñú (otomí) do México.

RESUMO

Os conselhos participativos no Brasil têm se expandido a partir do processo de redemocratização no país, como instrumento de política, sendo institucionalizados na administração pública e conhecidos em nível mundial como exemplos de inclusão da cidadania e controle social nas decisões e ações do poder público. Duas formas diferentes de ver a participação social confluem em dois projetos políticos distintos no país, ambos pretendendo uma presença ativa da sociedade. Por um lado, um projeto político liberal que busca um Estado mínimo e transfere responsabilidades para a sociedade civil e, por outro, um projeto democratizante que propõe participação da sociedade na tomada de decisões públicas. Neste contexto se insere o Conselho de Transparência e Controle Social do DF. Um conselho que nasce de uma demanda da sociedade civil como paritário e vive uma transformação de modelo com representantes exclusivamente da sociedade civil. O propósito desta pesquisa é compreender a trajetória do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal no exercício do controle social e transparência da gestão pública no período 2013-2019. A pesquisa, de cunho qualitativo e exploratório, segue uma metodologia de estudo de caso e análise descritiva. Para a coleta de dados, foram utilizadas a análise documental e bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e a observação participante. Para o tratamento dos dados, foi empregada a análise de conteúdo. Foram estudadas as memórias e requerimentos das reuniões do CTCS entre abril/2013 e maio/2019, compreendendo cinco mandatos. Para complementar as informações, foram realizadas três entrevistas com ex membros do CTCS, além de observação em reuniões do conselho, tanto presencial quanto virtualmente. Para conhecer a trajetória do CTCS, foram elaboradas 4 categorias de análise que permitiram ver as principais mudanças e características do CTCS. Estas são referentes ao instrumento legal, representações, decisões e interlocução com outras organizações. Viu-se que o modelo paritário não teve tempo suficiente para amadurecer e suas debilidades correspondem tanto ao curto tempo de funcionamento quanto ao desenho do instrumento legal que ocasiona incertezas no operar e não permite vincular as demandas às decisões públicas. A transformação para um modelo com participação exclusiva da sociedade civil, embora permita uma maior diversidade da representação da sociedade civil, mantém as debilidades do instrumento e seus efeitos e um distanciamento com a autoridade. Embora exista pouca ingerência do Estado no CTCS, o governo mantém a autoridade de indicar as organizações representantes. Viu-se quase nula a rotatividade de organizações participantes e baixo compromisso do governo na nomeação de novas organizações, ocasionando debilidades na representação. Apesar das fraquezas do sistema e escassos recursos para operar, é possível observar ganhos do CTCS que podem mostrar o conselho como um instrumento de responsabilização por um lado e como um espaço integrador e democrático com matizes de democracia participativa por outro.

Palavras-chave: Conselho de Transparência e Controle Social; controle social; participação social; conselhos.

ABSTRACT

Since Brazil's return to democracy, participatory councils have become more common as an instrument of politics. They have become institutionalized in public administration and have gained fame worldwide as examples of inclusion and the society's control in the government's decisions and actions. Two different ways of conceiving social participation converge in two distinct political projects, both of which seek an active presence from society. On one hand, there's a liberal political project that seeks a minimal state and transfers responsibilities to civil society. On the other hand, there's a democratizing project that calls for society's participation in public decisions. In this context, the Council for Transparency and Societal Control of the Federal District was born out of a demand from civil society for an organization including both their participation and that of the government. It is now going through a transformation to an organization that's made up exclusively of members from civil society. The purpose of this research is to understand the history of the CTCS in its role related to society's control and also transparency in public administration in the period 2013-2019. To reach those objectives, this study takes on a qualitative and exploratory nature that follows case study methodology and descriptive analysis. In the process of data collection, documentary and bibliographical analyses were used, as were semi-structured interviews and observation. Content analyses were used in the treatment of the data. Records of CTCS meetings between April, 2013 and May 2019 were studied. To complement this information, three interviews were carried out with people who participated in CTCS, and several council meetings were attended either virtually or in person. As a way to understand the CTCS history, four categories of analysis were elaborated to visualize the main changes in the characteristics of the council; they refer to legal instruments, representation, decisions and negotiations with other organizations. The joint model bringing together civil society and the government did not have enough time to mature, and its weaknesses are due to both the short period of existence and also the design of the legal instrument that brings uncertainties and doesn't allow demands to be linked to public decisions. The transformation to a model with exclusive participation from civil society allows for greater diversity in representation but maintains the same weaknesses, thus causing greater distance with the governing authority. There is little turnover in the participating organizations and little commitment from the government to nominate new organizations, thus causing a drain in representation. Despite the weaknesses of the system and limited resources to operate, it's still possible to see advances made through the CTCS that show its ability to bring greater responsibility, as well as to integrate and democratize.

Keywords: Council for Transparency and Societal Control; societal control; social participation; councils.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Fases da análise de conteúdo	52
Figura 2	Gráfico referente à presença nas reuniões ordinárias e extraordinárias - CTCS 2013-2014.....	62
Figura 3	Gráfico do número de organizações da sociedade civil participantes no CTCS 2015-2019 segundo categoria das organizações	77
Figura 4	Gráfico da participação das organizações da sociedade civil segundo tipo de organização nas reuniões do CTCS anos 2015-2018.....	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Instrumentos públicos de Transparência para a participação no DF	46
Quadro 2 As competências do CTCS	58
Quadro 3 Composição do CTCS (2013-2014) segundo representantes do Poder Público e da Sociedade Civil	59
Quadro 4 Composição do CTCS (abril/2015 – fevereiro/2016).....	72
Quadro 5 Organizações integrantes do CTCS 2013-2019.....	76
Quadro 6 Principais recomendações e requerimentos do CTCS 2013-2019	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABONG	Associação Brasileira de ONGs
ABRACCI	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e Impunidade
BRICS	<i>Brics Feminist Watch</i>
CCS	Conselho da Comunidade Solidária
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDF	Conselho de Educação do Distrito Federal
Centrad	Centro Administrativo do Distrito Federal
CEPED	Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CMB	Central de Mulheres Brasileiras
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CORECON DF	Conselho Regional de Economia do Distrito Federal
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
CSB	Central dos Sindicatos Brasileiros
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CTCS DF	Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal
CUFA-DF	Central Única das Favelas do Distrito Federal
CUT Brasília	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
E1	Entrevistado 1
E2	Entrevistado 2
E3	Entrevistado 3
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FAPE DF	Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal
FECOMERCIO	Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal
FIBRA	Federação das Indústrias do Distrito Federal F
GDF	Governo do Distrito Federal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEL-DF	Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases de Educação
LGBTQ	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e <i>Queer</i>
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDF	Movimento de Defesa do Favelado
MNU	Movimento Negro Unificado
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
OAB-DF	Ordem dos Advogados do Brasil do Distrito Federal
OCS	Observatórios de Controle Social
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OS Brasília	Observatório Social de Brasília
OSC	Organizações da Sociedade Civil
Oscip	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RAs	Regiões Administrativas
SECOM	Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal
SEGOV	Secretaria de Governo do Distrito Federal
SENAI-DF	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Distrito Federal
SESDF	Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal
SESI-DF	Serviço Social da Indústria do Distrito Federal
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SINDIRETA	Sindicato dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Tribunal de Contas do Distrito Federal
STA	Sistema de Transparência Ativa
STC	Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília
UCI	Unidade de Controle Interno
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CONTROLE SOCIAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	17
1.1 O controle social em questão	17
1.2 Participação social e o aprofundamento da democracia na sociedade	21
1.3 Representação nos espaços participativos.....	25
1.4 A participação social no Brasil.....	31
1.5 A participação social no DF	38
1.5.1 Contextualização: o Distrito Federal, desigualdades e contrastes	38
1.5.2 Exemplos de espaços participativos no DF	40
1.5.3 Instrumentos públicos de transparência para o controle social no DF	45
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	48
2.1. Coleta de dados	49
2.2 O estudo de caso.....	51
2.3 Análise de conteúdo	52
3 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DO DF	54
3.1 A origem do CTCS do DF: a Consocial distrital e a Consocial nacional	54
3.2 O paradoxal controle social desde o estado: uma experiência sem tempo para amadurecer. O Conselho de Transparência e Controle Social do DF no modelo paritário (período: 2013-2014).....	56
3.2.1 Participantes da sociedade civil no CTCS modelo paritário	59
3.2.2 Presença dos representantes no CTCS (período 2013-2014)	61
3.2.3 Temas debatidos no modelo paritário.....	63
3.3 O controle social sem o estado, o modelo imposto: o CTCS do DF nas mãos de organizações da sociedade civil (período 2015-2019)	66
3.3.1 Categoria 1 - Sobre o instrumento legal: novo Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro 2015	67
3.3.2 Categoria 2: caracterização das organizações representantes da sociedade civil	71
3.3.3 Categoria 3 - Decisões do CTCS: requerimentos demandados	83
3.3.4 Categoria 4 - Interlocação do CTCS com outros conselhos do DF.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICES	109
APÊNDICE A – Memórias das reuniões: abril 2013 - maio 2019 do CTCS.....	109
APÊNDICE B – Termo de Consentimento	111

INTRODUÇÃO

O processo de globalização enfatizou a democracia local e as variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em diversos países, incluindo o Brasil (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42). Por outro lado, ao se pensar no local, tem-se o questionamento sobre as concepções hegemônicas do termo democracia, principalmente associadas ao conceito de democracia liberal. O modelo hegemônico de democracia é desenvolvido na consolidação do liberalismo e no modelo econômico capitalista.

De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 59), “as sociedades capitalistas consolidaram uma concepção hegemônica de democracia liberal com a qual procuram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo”. Segundo os autores, isto acontece porque prioriza a acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, o que significa dizer que as demandas sociais podem sobrecarregar o regime democrático e modificar a lógica da acumulação sobre a redistribuição.

O conceito de democracia participativa enfatiza a participação dos setores da sociedade mais vulneráveis (político, econômico e social) e incute os preceitos de igualdade no processo de tomada de decisão juntamente com as elites (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2009, p. 65).

Nos países latino-americanos a redemocratização inseriu novos atores no cenário político, instituindo uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social, colocando no debate democrático a participação social como uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. No Brasil, as experiências mais significativas de mudança na forma de pensar a democracia têm a sua origem nos movimentos sociais que questionaram as práticas sociais, que evidenciavam a exclusão e desigualdades sociais no país. As ações desses movimentos fomentaram a geração de normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos, a exemplo, os direitos sociais elencados na Constituição Federal de 1988.

De certo modo, os movimentos ocorridos no Brasil conformam com a repercussão do discurso propagado nos países do Sul, tanto por governantes, quanto pela sociedade civil organizada sobre a necessidade de instalação e fortalecimento da participação social, ainda que imposto por instituições multilaterais, para um maior controle social, com a finalidade de mais eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos (ARAÚJO et al., 2006).

A Constituição Federal promulgada em 1988 é o marco formal do processo de redemocratização no Brasil. O texto consagra a participação social como princípio e direito social, também instituiu espaços para participação social que, posteriormente, foram regulamentados, estruturados e fomentados. A participação, segundo Borja (1988, p. 18), busca desembaraçar os processos, estabelecendo vínculos diretos entre cidadãos e as instituições do Estado, possibilitando aos atores não governamentais expor as suas opiniões para que estas sejam consideradas no momento de decisão e execução das políticas públicas.

Modelos teóricos sobre a democracia propõem maior atuação dos atores sociais em arenas políticas e sustentam que o poder deve se organizar democraticamente por meio das instituições que mediam a relação entre os interesses da sociedade civil, e não somente em discussões no âmbito estatal. Nesse sentido, faz-se necessária a construção de espaços propícios para uma atuação efetiva da sociedade. Os Conselhos representam esses espaços, nos quais estão presentes representantes de diversos segmentos sociais, onde a população tem a oportunidade de discutir as políticas a serem executadas pelos gestores (SOUZA et al., 2012, p. 216).

A participação social “é considerada uma variável determinante para a ampliação e para o fortalecimento das democracias, tanto no que diz respeito ao plano sociocultural quanto no que diz respeito à dimensão político-institucional” (FARIA, 2010, p. 187). Desse modo, o padrão democrático de uma sociedade passa a ser avaliado, além da densidade cívica ou fortalecimento da esfera pública, pela pluralidade de formas participativas institucionalizadas que inserem novos atores no processo decisório das sociedades. Esses atores, além de tematizar situações problemáticas e influenciar as decisões, deverão assumir funções ofensivas por meio dos fóruns de deliberação pública. A democracia pode ser avaliada, entre outros, pela diversidade de formas de participação existentes na sociedade (FARIA, 2010).

A participação social pode ser ilustrada de diversos modos, no entanto, os conselhos surgem como arena política que, segundo Gomes (2003), são constituídos em órgãos públicos e de composição paritária entre a sociedade civil e governo, criados por lei e podem ter atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Tratando-se do controle social e a exigência de transparência nas ações de responsabilização do Estado sobre suas gestões e principalmente sobre os gastos dos recursos públicos no Brasil, identifica-se o interesse e elevada preocupação por dar maior efetividade às políticas que possibilitem um maior controle social, como agente de mudança social e por outro lado, como *accountability* numa perspectiva de maior eficiência dos gastos e efetividade das políticas.

Neste estudo optou-se por abordar o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal como instância de controle social e inovação democrática nas relações entre governo e sociedade civil. O Conselho foi estabelecido em 2012 pelo governo de Agnelo Queiroz, afiliado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Foi instituído pelo Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012, como um conselho de participação colegiada e paritária entre sociedade civil e Estado. Posteriormente, o decreto de nº 36.307, de 26 de janeiro de 2015, durante o governo de Rodrigo Rollemberg do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o converteu num conselho composto unicamente pela sociedade civil e com uma duração de mandato menor, modelo que funciona até a atualidade.

Ressalte-se que a criação desse conselho buscou atender a uma demanda da sociedade organizada e foi resultante de uma das propostas da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial)¹, realizada em maio de 2012. Entende-se que promover uma política de transparência e informação pública é um passo primordial para uma participação da cidadania efetiva e ativa, mas se reconhece que a informação por si só não é suficiente para lograr isto, é preciso de outras instâncias que permitam a real e efetiva participação por parte da sociedade.

Assim, este estudo nasce da inquietação gerada por conhecer na prática como tem sido o funcionamento de organismos criados a partir de demandas da sociedade por espaços de participação institucionalizados dentro do Estado referentes à temática própria de transparência e controle social da gestão governamental. Especificamente o interesse é conhecer como as novas instâncias de participação social têm funcionado no âmbito do controle social no Distrito Federal, considerando as expectativas geradas em torno dessas organizações sobre a democratização e participação social.

Diante disso, questiona-se: como a transformação do Conselho de Transparência e Controle Social do DF, passou de um conselho paritário a um espaço integrado exclusivamente por organizações da sociedade civil, contribuiu para o sucesso do processo participativo?

Nessa compreensão o objetivo geral deste estudo é **compreender a trajetória do Conselho de transparência e Controle Social do Distrito Federal no exercício do controle social e transparência da gestão pública no período de abril 2013 – maio 2019.**

Quanto aos objetivos específicos, estes consistirão em:

¹ 1ª Consocial corresponde à 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social do ano 2012 que teve como tema central “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”.

- descrever a origem, a estrutura e a composição do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal;
- identificar quais foram as decisões do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal; e
- identificar a articulação do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal com outras instâncias de controle social da sociedade civil e com a sociedade no DF.

Considerando o objetivo geral e os objetivos específicos descritos, as perguntas norteadoras para esta pesquisa serão:

- Como funciona a participação e os processos decisórios do Conselho de Transparência e Controle Social do DF?
- Como se processa a dinâmica, em termos institucionais e organizacionais da gestão do Conselho de Transparência e Controle Social do DF, nas deliberações de promoção do controle social da política de transparência no GDF?
- Como a composição do Conselho de Transparência e Controle Social do DF contribui para a gestão do controle social democrático? Existem comissões de trabalho?
- Existe alguma articulação do Conselho com outras organizações de controle social e/ou com a sociedade?

Para o desenvolvimento do estudo foram utilizadas abordagens metodológicas de cunho qualitativo: exploratória e descritiva quanto aos seus objetivos; análise documental (documentos institucionais como decretos, atas, relatórios de reuniões etc., publicações, informações jornalísticas, entre outros), entrevista aberta e observação participante quanto às fontes de coleta de dados; e para o tratamento dos dados foi utilizada a análise de conteúdo.

Esta dissertação está organizada em três capítulos: o primeiro consiste na apresentação dos conceitos teóricos que fundamentaram o estudo: participação social, democracia e controle social. No segundo capítulo estão descritas as etapas deste estudo e os caminhos utilizados para coleta e análise de dados. No terceiro capítulo são apresentados os resultados obtidos depois da coleta e análise de documentos, entrevistas e observação. Por fim, espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o campo de pesquisa nas áreas de controle social e participação social.

1 CONTROLE SOCIAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1.1 O controle social em questão

Os aspectos do controle social reconhecidos na contemporaneidade decorrem das transformações ocorridas nas estruturas sociais em âmbito mundial após as crises enfrentadas pelos Estados nas décadas de 1970 e 1980. Segundo Bresser-Pereira (1997), essas transformações elucidaram as ideias de governança e governabilidade do Estado e a necessidade de reformas administrativas que buscaram seguir as coordenadas do Banco Mundial (RIBEIRO, 2012). No Brasil, o gerencialismo e o controle social, “com que a reforma do Estado deveria andar não se desenvolveram completamente entre nós” (RIBEIRO, 2012, p. 14).

Ribeiro (2012) explica que o gerencialismo teve elementos de visibilidade no país, exemplificando com as práticas de terceirização e a perpetuação de métodos da administração pública como estratégica e processual, contudo, até então, as práticas de controle social não eram evidentes e se expressaram no orçamento-participativo instituído em alguns municípios.

A partir da década de 1980, os movimentos sociais intensificaram-se no Brasil, resultando dessas ações, a participação e representação da sociedade civil nas arenas decisórias das políticas públicas. Em 2002, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), todavia as ações não se desenvolveram, pois continuou “reproduzindo as práticas gerencialistas da gestão anterior” (PAULA, 2005, p. 158; RIBEIRO, 2012, p. 27).

O desenvolvimento da compreensão dada ao controle social no país, tal qual está desenhado até o momento advém do contexto histórico e das prescrições conceituais e suas diferentes perspectivas. Entende-se que o controle social na perspectiva organizacional funcionalista é um processo que “[...] ajuda a restringir o comportamento idiossincrático e a mantê-lo de acordo com o plano racional da organização. Compete à função de controle estabelecer a conformidade com as exigências organizacionais e realizar os objetivos supremos da organização” (TANNENBAUM, 1975, p. 16).

Para a sociologia crítica, o controle se relaciona à caracterização do seu processo e desenvolvimento no contexto social. Nessa abordagem, tem-se a compreensão de Marx sobre o trabalho e os modelos teóricos da administração de Frederick Winslow Taylor (1856-1915), Henry Fayol (1841-1925) e Henry Ford (1863-1947), que explicitam modos de controle sobre o trabalhador. Diante dessas duas perspectivas:

O controle é visto como uma variável operatória que tem por objetivo garantir e aperfeiçoar o funcionamento do sistema organizacional; portanto como um instrumento de coordenação ou ajustamento. Da segunda perspectiva, o controle é tido como aquilo que - através da opressão, do recalçamento e da alienação - assegura a dominação e a manutenção das relações de poder (MARTINS, 2006, p. 13).

Para a ciência da administração, o controle relaciona-se e atua nas funções de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. É definido pelo processo que busca assegurar que os objetivos traçados estão sendo cumpridos de acordo com aquilo que foi planejado. Nesse sentido, tem-se o controle interno que é aplicado de maneira a obedecer à dinâmica organizacional, o planejamento, orçamento, execução e avaliação das atividades realizadas. Os controles internos podem ser contábeis e administrativos (SILVA, 2002, p. 2).

No âmbito da Administração Pública, o termo possui um significado que pressupõe analisar se a atividade governamental cumpre a finalidade pública, a legislação e os princípios do serviço público. O controle interno foi caracterizado nos textos constitucionais de 1967 e 1988. Sendo que a Carta Magna de 1988 trouxe as seguintes orientações:

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).

Atendendo aos preceitos constitucionais, a Controladoria-Geral da União (CGU), criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foi instituída como órgão central do sistema de controle interno do país. Suas funções são de: controle interno, correção, ouvidoria e efetuar ações voltadas para a promoção de transparência e prevenção de corrupção² (CGU, 2012, p. 16). O órgão de controle busca atuar em parcerias no trabalho de fiscalizar os recursos públicos com a sociedade civil, destacando a importância do controle social como um elemento relevante da participação cidadã e como um controle do uso dos recursos:

Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais de um país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a

² Outros órgãos públicos de controle que atuam na prevenção, investigação e repressão da corrupção são; o Ministério Público Federal e Estaduais, os Tribunais de Contas nos seus níveis Federal, Estadual e Municipal, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal e Estadual, os Poderes Legislativo e Judiciário, entre outros.

participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina 'controle social' (CGU, 2012, p. 16).

No pensamento social, o termo controle social é utilizado por vários autores em contextos teóricos e metodológicos heterogêneos. Seu uso tem ultrapassado até mesmo o âmbito acadêmico, sendo seu significado pautado pelo uso comum na vida cotidiana e seu entendimento próximo ao senso comum. O conceito tem sua origem no campo das ciências sociais, nas formulações clássicas de Émile Durkheim sobre problema da ordem e integração social, sendo assim visto o termo no século XX na valorização da cooperação e não de dominação (como veria depois Foucault), onde as instituições sociais são pensadas na ideia de uma sociedade unificada e com coesão (ALVAREZ, 2004).

O termo controle social na ciência política é atribuído a novas dimensões, com foco principal na participação. Na teoria política, o controle social é “exercido no âmbito de um espaço de representação da sociedade civil, onde se articulam diferentes sujeitos com suas diversas representações em torno de interesses coletivos” (DAHL, 2005 apud GOULART 2011, p. 19).

Na teoria organizacional, principalmente em Weber, que transferiu a discussão do controle social para o campo das organizações, o controle social é considerado como um processo de socialização que acontece dentro das organizações burocráticas. Assim, por meio desse processo de socialização, os modelos de conduta são determinados para favorecer a ordem imperante que influi no comportamento dos indivíduos e grupos dos domínios organizacionais (MOTTA, 1993). A partir das reflexões de Durkheim, o termo controle social passou a ser utilizado e desenvolvido pela sociologia norte-americana, basicamente no século XX, em que foi empregado para aprender principalmente sobre os mecanismos de cooperação e coesão voluntária da sociedade norte-americana, procurando encontrar na própria sociedade as raízes dessa coesão social. Tal acento conservador, que também estava presente em Durkheim, buscava entender muito mais as raízes de ordem e de harmonia social que as de conhecer as condições da transformação e da mudança social. A análise logo mudaria para o plano micro ao prevalecer o ponto de vista da psicologia social que dominaria na chamada Escola de Chicago. Já nos anos 1960, o sociólogo e filósofo Michael Foucault, em sua análise sobre as práticas punitivas da modernidade, não utilizou a expressão propriamente de controle social em seus escritos, mas buscava uma perspectiva mais complexa para pensar as práticas de poder, como produtoras de comportamentos, saberes e formas de subjetividades, implícitas no controle social (ALVAREZ, 2004).

Alvarez (2004) informa que poucos estudos demonstraram interesse em conhecer os fatores de transformação e mudança social. Por outro lado, existiu maior interesse em estudar o controle social como uma “finalidade para a manutenção da ordem social pela dominação ou, como argumentam os positivistas, pela determinação das normas para o ‘bom funcionamento’ da sociedade” (GOULART, 2011, p. 34).

Por esse ângulo, o controle social pode ser definido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, além de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. A participação social “visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público” (PIRES, 2011, p. 61).

Para o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000), a introdução dos mecanismos de controle social e de responsabilização da administração pública pelo desempenho governamental, vinculados à Nova Gestão Pública, aparece na crítica e na substituição do modelo burocrático (modelo baseado nas normas e procedimentos sem participação cidadã, no intuito de estabelecer maneiras de controlar diretamente a prestação de serviços públicos) por outro modelo onde impera o controle *posteriori* dos resultados da ação governamental, ali a sociedade participa tanto na definição de metas e índices de desempenho quanto na avaliação direta dos bens e serviços públicos.

A prestação de contas é um exemplo de controle social, onde é possível ver elementos de responsabilidade e sanção. Salienta-se a distinção entre o controle cidadão (quando ocorre por meio dos cidadãos) e controle societal (quando é feito por atores coletivos). Essa distinção é relevante na medida em que se considera o problema de representação e as opções de controle. A relação entre participação e controle social é ambígua, pois existe o questionamento se o controle social sobrepõe ou complementa a semântica mais tradicional de participação. Isso se explica porque os termos utilizados pelo controle social, tais como a governança, transparência, controles democráticos e prestação de contas, são frequentes não só no âmbito dos debates da teoria democrática, mas também na formulação de políticas públicas pelas agências multilaterais (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009).

1.2 Participação social e o aprofundamento da democracia na sociedade

A participação social representa um componente estruturante das políticas sociais no Brasil no período posterior à publicação da Carta constitucional de 1988. Como um direito social conquistado, é resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que buscava envolver atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais. Analisar a participação social é um dos elementos importantes para o debate das políticas públicas tanto na institucionalização e execução destas quanto no enfrentamento das desigualdades sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 373). Diversos mecanismos de participação social existem no Brasil, como será visto neste estudo, sendo espaços de discussão das políticas sociais e que têm se expandido no país como forma de participação na entrega dos serviços das políticas sociais e na gestão social como resultados desses movimentos sociais dos anos 1970 e 1980.

Nesse contexto, a participação social como um mecanismo institucional se torna relevante por garantir a proteção social contra riscos e vulnerabilidades e a vigência dos direitos sociais, assim como incorporar a presença de múltiplos atores sociais tanto nas distintas fases da política social quanto no seu controle social (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 374).

Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 375) resumem em três enunciados os sentidos que a participação social passa a tomar, principalmente no que se refere à democratização das instituições, direitos sociais e proteção social:

- a) Democratização e transparência nos processos decisórios e visibilidade das ações: existe aqui a ideia de uma democracia participativa, uma pluralidade de atores e ampliação dos espaços decisórios na apresentação de demandas, expressão e articulação de interesses, negociação, acompanhamento e controle da política.
- b) A permissão de maior visibilidade das demandas sociais, promovendo um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas. O processo democratizante no Brasil girou em torno do reconhecimento dos conflitos de distribuição na sociedade e da necessidade de seu processamento político que deu espaço e importância à participação social nos processos de deliberação e execução da política pública. A intenção era discutir sobre as desigualdades e demanda por ampliação da cidadania, embora na década de 1990 o projeto democrático tenha se tornado um ativismo relacionado com a solidariedade social e responsabilidade social privada, afirmando-se, assim, na proposta de reforma gerencial das políticas sociais

com um Estado pequeno e complementado por iniciativas da sociedade civil em termos de racionalidade técnica e eficácia econômica.

- c) Os movimentos e formas de associativismo permeiam as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. A participação da sociedade civil foi considerada como um antídoto à burocratização, ineficiência e corrupção das políticas no Brasil. Mas, existem divergências: se de um lado destaca o fortalecimento da sociedade para prover serviços, de outro amplia o processo democrático e participativo onde as demandas sociais são favoráveis a uma ampliação do Estado para a construção de uma sociedade menos desigual.

A participação social como instrumento de gestão das políticas é um processo com muitos desdobramentos e seus resultados positivos dependem das decisões das instituições e de uma sociedade ativa, com engajamento nas ações participativas. Existem divergências de concepções quanto a suas qualidades e dificuldades, e sua institucionalidade como elemento dentro do Estado.

A relação entre participação e controle social é ambígua, pois existe o questionamento se o controle social sobrepõe ou complementa a semântica mais tradicional de participação. Isso se explica porque os termos utilizados pelo controle social, tais como a governança, transparência, controles democráticos e prestação de contas são frequentes não só no âmbito dos debates da teoria democrática, mas também na formulação de políticas públicas pelas agências multilaterais (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009).

A coincidência semântica desses e outros vocábulos como cidadania, descentralização, empoderamento e participação provoca desconfiança ao ponto de ser chamada de confluência perversa (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009). O termo de confluência perversa acunhado por Dagnino (2002, p. 97) estaria colocado no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos – um projeto político democratizante, participativo *versus* um projeto neoliberal – requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

O processo democrático no Brasil, que tem como marco a Constituição de 1988 enfrenta um dilema calcado nas bases desses dois projetos políticos: uma disputa político-cultural pelos deslocamentos das noções sobre sociedade, participação e cidadania. Há um processo de alargamento da democracia explicado por esses novos espaços públicos e no aumento da participação da sociedade civil nos processos de discussão no âmbito das políticas públicas (DAGNINO, 2002, p. 95).

No Brasil, o primeiro projeto corresponde ao processo democratizante e participativo que nasceu da luta contra a ditadura, realizada por setores da sociedade civil, principalmente pelos movimentos sociais. Nos anos 1990 houve trânsitos da sociedade civil para o Estado, dando lugar a uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil mudando o antagonismo anterior e outorgando protagonismo à participação social na criação de espaços públicos com o poder público compartilhado com a sociedade. O outro projeto corresponde ao projeto neoliberal, modelo produzido pelo Consenso de Washington, que procurou um Estado mínimo e que desobrigou o Estado como garantidor de direitos, reduzindo suas responsabilidades sociais e transferindo-as para a sociedade. Dagnino (2002, p. 97) chama de dimensão perversa essa cessão de responsabilidades e destaca que a participação “nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico”.

A noção de participação, central no projeto democratizante e participativo, possui uma ressignificação pela reconfiguração da sociedade civil com os termos participação solidária, o destaque do trabalho voluntário e na responsabilidade social. Existe uma adoção de perspectiva privatista e individualista que redefine o significado coletivo da palavra. Assim, a palavra solidariedade é central na nova configuração da palavra participação que passa a ter sua relevância de significado político e coletivo para um campo privado da moral. Por outro lado, existe a despolitização da palavra participação dado que as novas definições dispensam os espaços públicos e seu potencial democratizante é substituído por formas mais individualizadas para tratar temas como justiça social (DAGNINO, 2002, p. 102).

Do mesmo modo, é esperado mais dos espaços da participação social civil, um trabalho de funções de implementação e execução das políticas públicas mais do que compartilhar o poder decisório da formulação dessas políticas, que é possível ver na Reforma Administrativa do Estado no Brasil com ênfase gerencialista e despolitizadora dos anos 1990, sendo o significado da participação redefinido para efetuar gestão e não na deliberação das políticas dos espaços públicos (DAGNINO, 2002, p. 103).

Os autores salientam que a ressignificação de conceitos e a colaboração entre sociedade civil e Estado como parcerias, bem como a promoção da participação social são, por um lado, inspiradas, para alguns, como mecanismo para justiça social nos moldes de democracia e participação, sendo o caso dos conselhos brasileiros; e, por outro lado, como instrumento de eficiência em termos da reorganização estatal, incentivado pelos princípios do sistema neoliberal que defendem a participação com foco em parcerias com a sociedade civil.

Assim, os deslocamentos surgem no sentido que atravessam os conceitos e que configuram uma disputa política. Desse modo, são necessárias plataformas semânticas que sejam compartilhadas por perspectivas da realidade e forças políticas antagônicas e permitam obter significados concretos de noções tidas como legítimas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009). Ainda hoje a participação carrega um valor em si, como se vê no trecho abaixo citado:

[...] participación entendida como uno de los pilares normativos de la democracia; por otro, a ella se atribuyen implícita o explícitamente efectos deseables de carácter económico y funcional, como la introducción de presiones redistributivas en los procesos políticos de asignación de recursos, así como la formación de ciudadanos o la sintonización de la operación del gobierno con los anhelos de la población (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009, p. 28).

Percebe-se que o controle social recorta uma parte do significado de participação e de forma relevante estimula sua caracterização referente aos tipos de controle possíveis e sua prática na realidade, permitindo gerar conhecimento e parâmetros de avaliação. Nesse caso, a modalidade de controle exigente é a prestação de contas, que pode ser cidadã ou de caráter societal quando é feita por atores coletivos, pois sua definição exige controle, mas não contempla mecanismos estáveis e reconhecidos de responsabilidade e sanção. Logo, definições de prestação de contas mais flexíveis, como a responsabilização dos atores para suas ações, pressupõem ter acesso à informação, imputar responsabilidade formal ou informalmente e, quando possível, sancionar (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009).

Considera-se que prestação de contas é um tipo específico de controle, o qual possui uma relação direta com a representação política nos sistemas democráticos. A noção de “interface societal”, como denominam os autores, é relevante, uma vez que determina a participação como “*control en una relación institucional inserta, cuyo sentido y alcances se vuelven comprensibles a la luz de la interfaz*” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009, p. 31).

Assim, é estabelecido que, em função do tipo de interface, o impacto social pode ter três características: a) informativa: quando não há obrigações decisórias na circulação de informação; b) vinculante: quando o impacto leva a tomar decisões de observância recíproca, ou seja, impõe obediência ao poder público e aos atores da participação; e c) executiva: quando há um intercâmbio na provisão de bens e serviços entre os atores sociais do controle e as autoridades públicas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009).

Os alcances e efeitos esperados do controle ou da prestação de contas variam de acordo com as funções esperadas na especificação institucional da interface. As modalidades de

opinião consultivas de transparência e de direito à informação pública até co-responsabilização da gestão são consideradas tipos de controle com diferentes tipos de aprofundamento e impacto social, de acordo com a interface em que se faz presente (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2009).

Sobre a participação social, Avritzer (2008) apresenta o conceito de instituições participativas, entendendo como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação das políticas, contrapondo o conceito com os formatos de instituição política tradicional. Para o autor, existem três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil participam do processo político decisório: a) na primeira, o desenho participativo é feito de baixo para cima, o que implica livre entrada para os participantes e as formas institucionais de participação, p. ex.: os orçamentos participativos; b) na segunda, o processo de partilha do poder sugere a constituição de uma instituição na qual atores estatais e da sociedade civil participam, mas não incorporam um número alto de atores sociais e são regulados por lei, incluindo sanções pela não instauração do conselho, p. ex.: os conselhos gestores; c) na terceira, o formato acontece quando ocorre um processo de ratificação pública, no qual os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente, o que acontece nas audiências públicas.

Para Assis e Villa (2003), a participação social consiste em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado. Diversos governos têm sustentado atualmente uma proposta de participação social como um método de gestão para promoção da inclusão e possibilidade de aumentar a efetividade das políticas públicas. Essa ação de participação pode apresentar variados alcances, que vão desde a solicitação de informações e conforme a legislação permite até o desenho de políticas públicas e de fato o controle cidadão direto ao aparato público.

1.3 Representação nos espaços participativos

As formas de controle social compõem um amplo leque que considera as formas de participação específicas e individualizadas até outro extremo, se encontrando em formas de participação mais evoluída como participação coletiva e institucionalizada. Além das relações constituídas entre a participação social e prestação de contas, faz-se necessário compreender a questão da representação. O conceito de representação possui um significado altamente complexo e abstrato. Em grande medida é um fenômeno cultural, político, ou seja, humano. A

palavra latina *repraesentare* significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente” (PITKIN, 2006, p. 17) e no latim clássico é reservado para objetos inanimados, não tendo relação com pessoas representando outras pessoas, ou com o Estado romano.

Para entender como o conceito de representação situou-se na atividade política, Pitkin (2006) menciona a necessidade de conhecer o desenvolvimento histórico, tanto interpretativo quanto etimológico das instituições. A autora destaca, por exemplo, o caso das reuniões de cavaleiros e burgueses no Parlamento com o rei e os lordes e que a representação começava como um ato de conveniência administrativa e política para o rei. Ao Parlamento eram apresentadas queixas sobre a necessidade de que as comunidades pagassem os tributos cobrados, mas as ações foram modificadas e passou a ser o local para apresentar queixas das comunidades ao rei. Os membros do Parlamento passaram a ser reconhecidos como aqueles que podiam apresentar demandas sobre os interesses de sua comunidade, sendo vistos como servidores ou agentes de comunidades. Ao perceber que tinham queixas comuns começavam a apresentar petições comuns e a serem chamados de “membros do Parlamento”, como um corpo único e os membros começaram a ser eleitos. Assim, a ideia de que os membros do Parlamento eram delegados ou agentes de suas comunidades se tornou um conceito conhecido, mas não está expresso no termo da palavra representação (PITKIN, 2006).

Para Pitkin (2006), com o *Leviathan* de Hobbes publicado em 1651, existe a primeira ideia de representação na teoria política. A autora cita a definição de Hobbes sobre representação em termos de autorização: “um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria” (PITKIN, 2006, p. 28). Nesse sentido, o representante adquire novos direitos e poderes e em troca o representado só adquire obrigações, destacando que essa definição não entrega um ideal de representação como se deveria representar.

Diferentes instituições participativas têm levado a representação política além das representações tradicionais da democracia representativa, dando ao controle social uma forma de representação por funções que regularmente são exercidas pelo próprio Estado. Os diversos conselhos integrados por representantes da sociedade civil são um caso deste tipo de inovações destacados por diversos autores que estudam o aprofundamento da democracia e que salientam as variadas formas de participação nas políticas públicas, mas não dariam atenção à problemática de representação (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

Com efeito, “parte substancial da literatura entre participação de cidadãos e participação de associações tem passado despercebida”, sendo a ideia de participação carregada de

expectativas pelos resultados positivos para aperfeiçoar a qualidade da democracia, mas seria cognitivamente insuficiente (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 80).

As instituições participativas e sua regulamentação criam princípios e funções concorrentes das representações políticas que geram conflitos quando as propostas dessas instituições participativas são modificadas pelo poder público. Tal conflito evidencia os deslocamentos do sentido tradicional de representação política com suas ressignificações nos projetos políticos (DAGNINO, 2004).

No caso dos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas, considerado aqui por ser referência na constituição do CTCS do DF e por instituir e legitimar novos atores, espaços de participação e representação política, difere da tradicional representação eleitoral. Esses Conselhos são considerados como:

Instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais, que, embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em cogestão com a sociedade civil (BORBA; LUCHMANN, 2010, p.230).

Os Conselhos são estudados tanto pelo trabalho desenvolvido na lógica das políticas públicas quanto pela grande quantidade de conselheiros(as) que têm participado e participam desta dinâmica de atuação, criando novas formas de representação da sociedade civil. Este estudo cita mais à frente como exemplo a pesquisa de Boullosa e Araújo (2014), que estimam em âmbito local mais de 40.000 espaços deste tipo de funcionamento no Brasil, cifra que é multiplicada pelo número de representantes da sociedade civil em cada organização. Isso permite dimensionar a relevância de participação dos espaços públicos. Avritzer (2007a), salienta que no Brasil existiriam mais conselheiros(as) do que vereadores(as), destacando assim esse tipo de representação social.

A representação nas instituições participativas vem acontecendo mediante organizações da sociedade civil que desempenham um papel ativo de representação política diferente de partidos políticos e sindicatos, criando dilemas na representação porque não utiliza eleições e nem opera na lógica de afiliação para a representatividade (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b). Os Conselhos como espaços de articulação setorial, controladores da ação governamental e das políticas públicas alargam e pluralizam a representação política. Eles exercem uma configuração participativa completamente diferente daquela exercida por representantes do poder público, assim atuam em nome de outros e tomam decisões, portanto que precisariam justificar seu agir (BORBA; LUCHMANN, 2010).

Os Conselhos voltados para garantir a universalização dos direitos universais, com representação de entidades e organizações da sociedade civil, caracterizados pela paridade na representação, buscam romper com a redução política onde os representantes políticos de forma exclusiva orientam as decisões políticas a partir do jogo eleitoral, trazendo assim novas práticas e atores no campo da representação política (BORBA; LUCHMANN, 2010).

A representação social nos Conselhos é constituída por entidades ou organizações da sociedade civil e está baseada em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho. Também percebe-se que essas organizações promovem a defesa de causas sociais, demandas e interesses de grupos e setores sociais excluídos dos processos de decisão política (BORBA; LUCHMANN, 2010).

A representação nos modelos conselhistas, diferente da representação no modelo eleitoral, apresenta características particulares como: existência de participação coletiva mediante organizações e entidades, de caráter voluntário, com periodicidade diversa, escolha de representantes por processos variados (tais como fóruns, eleições, indicações etc.) e grande maleabilidade de entradas e saídas em espaços representativos (BORBA; LUCHMANN, 2010, p. 234).

Para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b, p. 46), a problematização da representação política nas organizações civis é encoberta pelo fato de os termos sociedade civil e participação cidadã serem fundamentais para a reforma da democracia. Essa explicação é possível de ver no caso do termo sociedade civil dado pela conexão com o tecido social por parte dos atores sociais que têm a tendência de “dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis”. Do mesmo modo, para os autores, no caso da participação cidadã, o próprio termo relaciona a ideia de estar efetivamente em presença de pessoas afetadas pelas decisões públicas e em consequência assume a ideia de representação.

A representação coletiva, objeto de interesse neste estudo por corresponder à representação dos Conselhos de Gestores de Políticas, simboliza a participação como mecanismo de reforma da democracia, sua problematização teórica depararia na ausência de meios claros de conexão na relação entre atores da sociedade civil e seus públicos, tais como mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção. Somado à pluralização de atores e diversificação de lugares da representação apresentam um tema chave a estudar nas dinâmicas conselheiras (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 87-88).

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, p. 91-92) trazem o pensamento de Edmund Burke para fundamentar a legitimidade da representação na prática de organizações que realizam a função de representação. Mencionam que o melhor dispositivo para garantir autenticidades da representação seria a existência de um compromisso representativo genuíno, isto é, comprometer-se com os interesses representados. Assim, chamam de representação virtual, relacionando-a ao conceito de *advocacy* nos termos de representação desses atores da sociedade civil que cumprem um rol de intermediação frente ao poder público na forma de “representação virtual, ou seja, da defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências”.

Avritzer (2007a, p. 457), sobre a representação, põe a atenção na importância do papel da autorização na criação de legitimidade mais que na prestação de contas ou procedimentos de escolha. Para o autor, existem diversos tipos de autorização relacionados a papéis políticos diferentes: o de agente, advogado e partícipe. Neste último caso, trata a representação da sociedade civil a qual se dá pela especialização temática e experiência da organização. Assim, “as organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas”.

Desta forma, existem representações coletivas onde o grupo origem da representação pode ou não incluir todas as associações ligadas ao tema do grupo ou pode não estar organizado em associações. Esta última modalidade seria uma forma não institucionalizada de ação que gera representação. A relevância desse caso reside em que essa modalidade de representação se origina na seleção entre atores da sociedade civil dentro das organizações sociais, que criam afinidades intermediárias, adicionando solidariedade e interesses parciais e propiciando uma forma de representação por escolha, diferenciando-se da representação eleitoral (AVRITZER, 2007a, p. 457-458).

A identidade ou solidariedade parcial no caso do Brasil corresponde aos movimentos sociais, ONGs e outras formas de organização pautadas no voluntariado, solidariedade e defesa dos excluídos das causas públicas no retorno à democracia. Parece que a justificativa moral pelas causas defendidas das organizações sociais se sobrepõe à representação do modelo eleitoral como meio de legitimidade e ocupam espaços de representação que provêm de diferentes interesses, afinidades e perspectivas (BORBA; LUCHMANN, 2010, p. 235).

Afinal, as evidências empíricas contestam uma legitimidade natural ou dada da sociedade civil: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização;

os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos desautorizam uma leitura que imprima uma natureza necessariamente representativa e legítima deste amplo e heterogêneo campo das organizações sociais [...] mantém-se, de alguma forma a importância da relação, ou conexão entre representantes e representados (BORBA; LUCHMANN, 2010, p. 235-236).

A representação resulta de conexão entre representantes e representados. Já a legitimidade das organizações sociais em ocupar esses espaços procede de duas configurações: a forma da atuação da sociedade civil e a configuração do desenho institucional da participação e representação.

Para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b), a representação existente nos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas seria a denominada representação presuntiva que, como visto, é também chamada de representação virtual, prática que não considera mecanismos de autorização. Os autores justificam seus argumentos no conjunto de variáveis geradas de entrevistas com organizações civis localizadas no município de São Paulo. Tais argumentos são seis variáveis sistematizadas em tipologias empíricas com os quais estudaram as organizações e suas atividades vinculadas a suas respostas. São eles: a) argumento eleitoral: quando as organizações realizam eleição das lideranças ou da diretoria para evidenciar sua representatividade; b) argumento de filiação: trata de organizações civis que representam interesses instituídos mediante fundação da organização; c) argumento de identidades: supõe a representatividade e mediação identitária, a abolição da distância entre representante e representado; d) argumento de serviços: a organização invoca benefícios outorgados como estrutura de sua representatividade, sua atuação na melhoria da vida das pessoas no fornecimento de serviços; e) argumento de proximidade: a organização civil destaca sua relação com os beneficiários ressaltando vínculos próximos e de horizontalidade como demonstração do interesse e papel como representantes; f) argumento de intermediação: considera a organização no lócus da representação onde as funções de intermediação abrem portas a instâncias de tomada de decisão no poder público (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 50-52).

Os resultados desta pesquisa mostram que em São Paulo, e provavelmente no Brasil, as organizações civis desempenham um papel ativo, embora não necessariamente positivo na reconfiguração da representação nos moldes tradicionais da política como nos âmbitos começados pelas inovações institucionais participativas. Por outro lado, destaca-se uma nova noção de representação explicitamente política e em clara sintonia com os processos de

reconfiguração da representação, como nova instância de mediação entre representante e representados (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 59).

A seguir serão apresentadas algumas particularidades encontradas nos estudos sobre a participação social no Brasil que mostram como se deu a sua participação no país, quais foram as ações realizadas pelos movimentos e organizações sociais e a conformação dos conselhos gestores.

1.4 A participação social no Brasil

No Brasil, a Constituição de 1988 definiu a descentralização e a participação popular como marco no processo de elaboração das políticas públicas e consagrou um contexto favorável para a participação social nos processos de tomada das decisões políticas. Esse controle pode ser exercido por meio de audiências públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e Conselhos de Políticas Públicas.

Os conselhos que visam o controle social surgiram das reivindicações pela redemocratização do país e foram criados ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980, por iniciativa da oposição à ditadura militar. Os conselhos populares, por exemplo, emergiram dessa época e foram propostos pela esquerda assumindo diferentes funcionalidades, sendo: a) organismos populares atuando com parcelas de poder junto ao executivo; b) organismos de luta, gerando duas situações de poder paralelo a estruturas institucionais; e c) organismos institucionais com tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução (GOHN, 2002, p. 10).

Na década de 1980, a discussão sobre os conselhos populares tinha como tema de participação popular a reivindicação da sociedade civil (principalmente organizada em movimentos e associações comunitárias) na luta contra a ditadura militar, sendo definida como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade”, começando uma discussão sobre os canais; se existiam, quais seriam, sua qualidade, formas de participar, denotando uma qualificação da participação (GOHN, 2002, p.11). Nesse período também “foi construída uma nova gramática política que passaria a orientar a partir de então os anseios por novos padrões de relação entre Estado e sociedade” (BRASIL, 2014, p. 18).

São os movimentos sociais que naquela época começaram a chamada “nova cidadania” ou “cidadania ampliada”, que organizavam demandas de acesso à educação, saúde, água, transporte, moradia etc. e questões como gênero, raça e etnia, inspiradas pela luta pelos direitos humanos como parte da resistência contra a ditadura brasileira. Esse movimento buscava

implementar um projeto democrático, de transformação social, que incluiu “características de sociedades contemporâneas tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política” (DAGNINO, 2004, p. 103).

No caminho de importantes mobilizações vieram as oposições sindicais junto aos outros espaços como comissões de fábricas, as pastorais sociais onde se criava esse sentido de cidadania e sentimento de solidariedade entre os excluídos. Destacaram-se também nesse período, as comunidades Eclesiais de Base e a educação popular fundamentada no trabalho de Paulo Freire, principalmente na ideia de participação e luta como estratégia para efetivar direitos (BRASIL, 2014, p. 19).

A sociedade brasileira foi se transformando numa sociedade com características complexas e diversificadas, criando estruturas de mobilização cujo foco estava na reivindicação de direitos. Exemplos dessas organizações: Central de Mulheres Brasileiras (CMB) – 1975; Movimento de Defesa do Favelado (MDF) – 1978; Movimento Negro Unificado (MNU) – 1978; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – 1980, entre outros (BRASIL, 2014, p. 21).

Os movimentos sociais ganharam força e dois fatos importantes representaram este período: a campanha pelas Diretas já em 1983 e 1984 e a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988. Depois do fim da ditadura e a publicação da Constituição Federal, o Brasil viveu um processo de inovação institucional nas diversas esferas de governo, as quais experimentaram novos formatos de discussão e deliberação de políticas através de variados mecanismos e instrumentos de participação. As instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático foram os conselhos de política e de orçamentos participativos (BRASIL, 2014).

No processo de expansão e percepção social sobre o significado da participação foi introduzido o Orçamento participativo (OP) em Porto Alegre a partir de 1990. No OP quem iniciava ou ativava o processo era sempre o prefeito; nesse caso, a força de decisão passou a ser partilhada num conjunto de assembleias, onde era livre a participação cidadã, os membros (cidadãos e cidadãs) participavam com igual poder de deliberação. Até 1997 essa experiência democrática teve um cunho fundamentalmente partidário, a maioria das ações que apoiavam e as realizavam estavam vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT). Resultado disso foi uma tendência de expansão que levou a outras administrações de partidos políticos a adotarem as práticas, contudo, a maior parte destas concentrava-se em partidos de esquerda ou centro-esquerda (AVRITZER, 2007b, p. 414).

Como proposta de institucionalização da participação social foram criados os conselhos de gestores de políticas públicas que contaram com participação do Estado e da sociedade, além da diversidade de atores representantes da sociedade civil organizada. Inscritos na Constituição de 1988, os Conselhos são a expressão da necessidade de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Posteriormente outros normativos formataram os conselhos, tais como: a Lei Orgânica de Saúde; a Lei Orgânica de Assistência Social; o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade. Os Conselhos se tornariam instituições híbridas com representação estatal e da sociedade civil atuando conjuntamente em determinadas áreas, adotando geralmente a paridade de representação como princípio (AVRITZER, 2007b, p. 411).

Os conselhos possuem o papel de mediar a relação entre a sociedade e o Estado e trazem uma nova visão de participação. Efetivamente, surge a visão de participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, ampliando o conceito de cidadania e trazendo uma nova concepção de Estado. Nesse sentido, a participação passa a ser concebida no circuito das políticas públicas porque estas ganham relevância nas estratégias de desenvolvimento e mudanças sociais (GOHN, 2002, p. 12).

A partir de 1990 começou a aumentar o número de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil que, diferentemente das associações de base, possuíam interesses mais gerais com o objetivo de formular políticas públicas em certas áreas. A atuação das ONGs se viu marcada por uma forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por atores sociais, especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste (AVRITZER, 2007b, p. 410-411). Por outro lado, as manifestações públicas continuaram depois dos anos 1990 com novas demandas, como, por exemplo, os atos públicos em 1992 a favor do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, afiliado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

Um elemento principal que caracteriza a participação das ONGs é a tendência à institucionalização incluída no arcabouço jurídico-institucional do Estado, em estruturas criadas por leis, sendo mistas, com representação estatal e representantes eleitos pela sociedade civil, traduzindo-se em confrontos entre as diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais (GOHN, 2002, p. 12-13). Permeando o conceito de controle social a discussão de participação ganhou espaço na integração dos conselhos.

Os espaços de participação (conselhos e comissões de políticas públicas) ampliaram a participação da sociedade civil. As conferências nacionais realizadas (principalmente na área da saúde) deram visibilidade e voz aos cidadãos nos espaços de deliberação e normatização relevantes para a agenda pública e definição de prioridades, práticas que, embora concentradas em poucas áreas de políticas públicas, foram disseminadas em diversas temáticas, dando

entrada a um maior número de participantes nas diversas etapas de participação, municipal, estadual e nacional (BRASIL, 2014, p. 42).

Em 1999 foi aprovada a Lei nº 9.790, que estabeleceu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). “A Lei das Oscips foi gestada no interior do Conselho da Comunidade Solidária (CCS), um espaço de encontro entre sociedade civil, mercado e Estado” (BRASIL, 2014, p. 42).

Entre os anos 2003 e 2010, no governo do Presidente Lula, foi vivenciada uma forte expansão da participação social. Foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas, sendo 70% deles debatidos pela primeira vez, com uma estimativa de 5 milhões de pessoas participantes nas distintas esferas do Estado (BRASIL, 2010 apud BRASIL, 2014, p. 42). Dentre essas conferências é possível citar como exemplos a inédita 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais no ano 2008, que mobilizou diretamente 15 mil pessoas em todo o país, resultando em importantes conquistas para o aperfeiçoamento de políticas públicas para a população. Destaca-se também a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada em maio de 2006 (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 31).

De acordo Pogrebinschi e Santos (2011, p. 43), “a partir do primeiro mandato do governo Lula, o processo conferencial passa a ser muito mais abrangente, pluralizando-se e abarcando uma quantidade muito mais expressiva e heterogênea de temas”. Essa incorporação de temas como direitos de minorias nas conferências demonstraram a importância do instrumento no fortalecimento e visibilidade das políticas públicas específicas.

Sobre as conferências, foi possível observar que “o seu caráter consultivo e não vinculante, assume uma feição propriamente deliberativa e normativa” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 262), embora, por outro lado, o número exponencial de conferências acompanha também um crescimento gradativo dos temas dos decretos presidenciais que até 2009 alcançam um total de 224. Foram criados conselhos e comissões especiais, assim como mesas de diálogo e as ouvidorias, além de novos espaços de participação como a construção junto com a sociedade do Plano Plurianual (PPA 2004-2007, 2008-2011) para o planejamento estratégico do país.

No governo de Dilma Rousseff até o ano 2014 se consolidaram os espaços participativos, chegando a 50 conselhos e 16 comissões de políticas públicas no plano federal, vinculados à administração direta (BRASIL, 2014, p. 88). Em 18 de novembro de 2011 foi aprovada a Lei de Acesso à Informação (LAI) seguindo a tendência dos países latino-americanos que, entre outros, passou a reforçar o papel das ouvidorias públicas. Naquele mesmo

ano foi criada a comissão Nacional de Verdade e estabelecido o Fórum Interconselhos para garantir a participação no PPA 2012-2015.

No governo de Michael Temer (PMDB) teve início a desestruturação de conselhos participativos e espaços de gestão da sociedade civil, principalmente por causa de cortes financeiros, desmobilização das reuniões ou a extinção das organizações. Para Adrian Gurza Lavalle, professor da USP, esse acontecimento pode ser considerado “uma ruptura partidária com um tipo de política que ficou relacionada principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT)”. Ainda de acordo com o professor, foram desmontadas as “instâncias de participação construídas anteriormente”. Na visão de Cláudio Luís de Camargo Penteado, professor da Universidade Federal do ABC, “o desmonte dos espaços de participação estavam sendo aproveitados pelo governo de Temer para aprovar reformas como a do Ensino Médio” (DOCE, 2017).

Outras mudanças sobre a diminuição da participação social no Brasil, depois do retorno à democracia, vêm ocorrendo no governo de Jair Bolsonaro. Em 2019, no primeiro ano de governo, o presidente foi claro em relação aos conselhos consultivos e comitês: declarando que “quanto menos gente opinando ou interferindo nas ações do governo, melhor”. O presidente reforçou isso com a extinção de organismos colegiados com intuito de reduzir o que chamou de “ideologia travestida de posicionamentos técnicos” ou processo como “despetização” (ANDRADE, 2019).

Assim, o governo extinguiu os colegiados instituídos por decreto ou ato normativo inferior e fixou novas diretrizes para os conselhos que desejavam se manter, sob o lema de “maior eficiência no uso dos recursos públicos” (ANDRADE, 2019). Dentre as ações adotadas estavam a redução das vagas dos representantes da sociedade civil e a redução do número total de representantes em geral dos organismos, deixando-os mais enxutos (em alguns casos nula representação dos grupos vulneráveis para quem são dirigidas as políticas, como acontece com grupos de LGBTQ). Por outro lado, existem críticas que no governo do presidente Bolsonaro os conselhos se tornaram protocolares e que a presença paritária dentro dos conselhos teria desaparecido pela forte presença do Estado nas representações (ANDRADE, 2019).

Pesquisas apresentam diversos estudos sobre conselhos com representação da sociedade civil, principalmente a respeito de conselhos de gestores e orçamentos participativos, que têm sido estudados no Brasil e desenvolvidos sob diferentes abordagens. Autores como Dagnino (2002), Luchmann (2002), Tatagiba (2005) e Avritzer (2008) têm elaborado trabalhos com referencial teórico de conceitos sobre democracia deliberativa e democracia participativa, realizando análises comparativas entre diversos conselhos e suas variáveis que explicariam suas

especificidades. Outros autores têm avaliado esses conselhos considerando variáveis de qualidade e tipos de representação, é o caso de Borba e Luchmann (2010) que destacam os arranjos institucionais participativos em atenção aos novos trabalhos representados pelos atores sociais e suas funções no controle societal das políticas públicas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 21-22).

No estudo elaborado por Pogrebinski e Santos (2011) foi analisado o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Os autores ressaltaram que as formas participativas e deliberativas de democracia são um complemento às representações políticas tradicionais exercidas no Poder Legislativo e não sua substituição, além de que estas práticas devem ser institucionalizadas para compor a estrutura do Estado não dependendo das vontades políticas, dado seu grande potencial para o exercício democrático.

O IPEA (2017) apontou que a representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais, com destaque aos conselhos, são instâncias de participação social que favorecem a incorporação de interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, e que cresceram em 14% (2006-2016) o número de representantes da sociedade civil organizada, e seu método de escolha mais utilizado tem sido o processo de escolha entre pares. A pesquisa mostrou também que há diversidade de entidades representativas da sociedade nos conselhos nacionais, demonstrando que um 77% destas organizações estão presentes em apenas um conselho.

Luchmann (2002), no seu trabalho denominado “Possibilidades e limites da democracia deliberativa, a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre”, analisou o referido orçamento participativo para conhecer os principais fatores responsáveis pela implementação e consolidação do modelo participativo orçamental, avaliando em que medida, além do projeto político e partidário e a tradição da associação local, o desenho institucional é uma variável relevante na promoção e garantia da experiência caracterizada pela pluralidade e ampliação da participação. Para a autora, o sucesso desse orçamento participativo de Porto Alegre deveu-se à articulação de condições e variáveis responsáveis pela continuidade da experiência: “a vontade e o comprometimento político do governo; a tradição associativa local e a dinâmica ou formato institucional” (LUCHMANN, 2002, p. 202), concordando com o estabelecido por Avritzer (2008, p. 47), que menciona que o sucesso dos processos participativos não está relacionado ao desenho institucional unicamente e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Compreende-se que esse tipo de orçamento participativo tem conseguido submeter diferentes demandas que estabeleceriam medidas de justiça social, que junto a outros elementos parece complementar os requisitos de democracia deliberativa (LUCHMANN, 2002). No caso de um olhar da dimensão institucional, Luchmann (2002, p. 47) apresenta três questões que parecem ser importantes nas organizações representativas da sociedade: a) a ideia de que as instituições apresentam caráter de estabilidade ou durabilidade, que formalizadas organizam as atividades sociais; b) regularizam, modelam ou impactam comportamentos, a vertente neo-institucional está atrelada a ideia de que os indivíduos constroem regras, normas e condutas, sendo limitados e condicionados por escolhas passadas (SCOTT, 1995 apud LUCHMANN, 2002, p. 47-48); nesse sentido, os sistemas institucionais forçam os interesses e preferências dos indivíduos, mas mesmo constringendo os comportamentos, também empoderam atores sociais, estruturam agenda e mudam preferências e comportamentos sociais; e c) as instituições não só apresentam um incentivo cultural, mas também experimentam influências e mudanças de forças e correlações sociais (LUCHMANN, 2002).

Cruz (2017), com outro tipo de abordagem e de espaços participativos, estudou três conselhos nacionais (Saúde, Direitos Humanos e do Meio Ambiente) e um Fórum Interconselho com um olhar sobre as dinâmicas transversais das interações e nexos entre sociedade e Estado, questionando como operam as lógicas das ações públicas transversais participativas. A autora, entre outros temas, chama a atenção de que nos conselhos a diversidade da integração nem sempre estaria relacionada à democratização; ao contrário, a diversidade de peritos do governo pode mesmo influenciar a disparidade de participação.

Por outro lado, Abers e Keck (2008) analisam, no seu estudo, os conselhos gestores, sua composição e dinâmica, junto com o processo de democratização. As autoras explicam que embora esses conselhos sejam considerados como novas arenas deliberativas, a estrutura organizacional dos conselhos seria contrária a essa visão:

De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca de metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para 'representar' a posição dos órgãos estatais envolvidos (ABERS; KECK, 2008, p. 100).

Os conselhos de políticas públicas significam um importante espaço da democracia participativa presente em todo o país. Em nível local, estima-se em mais de 40.000 espaços desse tipo em funcionamento no Brasil, que conta com 5.565 municípios. Um cálculo aproximado mostra que existem 500.000 conselheiros e conselheiras no Brasil trabalhando na esfera municipal do governo, número que ainda está crescendo. Todos os setores das políticas

públicas, independentemente de ter órgão público próprio, podem ter conselhos de gestão municipal, alguns conseguiram desenvolver certa tradição no emprego de conselhos como educação e saúde, e em outros casos mais raros, aparecem em setores como segurança, planejamento urbano e políticas para idosos (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014).

A partir dessas particularidades encontradas nos estudos sobre a participação social no Brasil, é importante destacar os aspectos da participação social do Distrito Federal, território que alberga o Conselho de transparência e controle social, objeto desta pesquisa. Nesse sentido, a seguir, serão caracterizadas as particularidades da localidade e o contexto da participação social e instrumentos para o controle social no Distrito Federal.

1.5 A participação social no DF

Entende-se que a participação social no DF apresenta características próprias locais, influenciada pelo modelo de expansão territorial da cidade para o seu entorno, onde moradores dessas localidades, como será mostrado, exigiam maiores demandas por serviços básicos, saúde, educação e trabalho. Por isso, é importante caracterizar primeiramente os aspectos do território, para, em seguida, observar alguns exemplos de espaços participativos do DF.

Neste tópico estão incluídos também os principais instrumentos de transparência do GDF que entrega informações à cidadania para potencialmente exercer um maior controle da gestão do governo e eventual controle social.

1.5.1 Contextualização: o Distrito Federal, desigualdades e contrastes

O Distrito Federal (DF), situado na Região Centro-Oeste, é a menor unidade federativa brasileira, cuja capital, Brasília, acolhe o cenário político do país, e é sede dos órgãos do governo federal. Com atribuições de Estado e Município, o Distrito Federal abriga Brasília, uma cidade relativamente nova, criada em 1960 no governo do então presidente Juscelino Kubitschek, que mudou a capital nacional da cidade de Rio de Janeiro para o centro do país.

No ano de 2019 o DF possuía uma população estimada em 3 milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017) num território de 5.780 km² distribuída em 31 regiões administrativas (RAs), cada uma com um órgão administrativo próprio para o controle e administração da capital federal, “com características de cidades,)mas sem autonomia política” (CARVALHO, MILLER, 1998, p. 57). O DF possui

uma estrutura administrativa e política própria, sendo que o Poder Executivo, na administração das secretarias de Estado é comandado pelo governador junto com um vice-governador.

O forte crescimento populacional do DF, desde sua criação, é fruto principalmente da migração de trabalhadores de outros Estados brasileiros durante a sua construção, combinados com as atitudes de administradores que mantinham práticas semelhantes às clientelistas, quais sejam, fazer política encaminhando a população dos conhecidos “candangos” para a periferia da cidade mediante a doação de terras públicas, população que ficou à margem do mercado formal do trabalho e carente de serviços básicos (ANTUNES, 2004). Isso causou uma ocupação ampla de seu território que não estava nos planos da infraestrutura, resultando na criação de RAs que se estenderam até em municípios limítrofes dos Estados de Minas Gerais e Goiás e que por instalar-se nos arredores da capital foram chamadas de “cidades-satélites” (OLIVEIRA JUNIOR; GUELLATI, 2016).

O DF é uma região de contrastes sociais, onde na economia há predominância do setor de serviços e dependência econômica do aparelho público, além disso, possui o maior rendimento per capita por domicílio entre as 27 unidades federativas do país, com um índice de R\$ 2,5 mil por mês³, também é a Unidade Federativa com melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país com um 0,824⁴. Em nível municipal⁵, Brasília possui o 9º lugar entre 5.565 municípios brasileiros no *ranking* IDHM Municípios 2010.

Ainda que nos aspectos de rendimento e no IDH apresente bons números, o DF é uma região de fortes discrepâncias sociais e econômicas. No ano de 2018⁶, um grupo (G1) do DF com maior renda atingiu um rendimento domiciliar médio de R\$ 15.614 reais por mês e o grupo (G2), de menor renda, alcançou apenas 16% dessa cifra com R\$2.472 reais por mês. Da mesma forma, o grupo (G1) apresentou o índice de desenvolvimento humano alto, inclusive superior à Noruega, que ocupa o primeiro lugar no *ranking* internacional; e RAs de menor renda do DF

³ No ano 2018, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o DF obteve o maior rendimento nominal domiciliar entre todos os Estados do país com um índice per capita de R\$ 2,5 mil por mês, situando-se com ampla margem para o segundo colocado; São Paulo que atingiu R\$ 1,9 mil por mês e ainda mais para o último Estado, correspondente a Maranhão com R\$0,6 mil por mês, entretanto a média do Brasil ascende a R\$1,4 mil por mês.

⁴ Segundo o IBGE, em base ao último Censo feito no ano 2010, o DF é a Unidade Federativa com melhor IDH do país com 0,824, seguido por São Paulo com 0,783. Essa primeira posição é mantida nos anos 1991 e 2000, onde o DF teve resultados de 0,616 e 0,725 respectivamente, mostrando um importante avanço em duas décadas.

⁵ Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso: 19 set. 2019.

⁶ Dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) no ano 2018. A PDAD divide o DF em 4 regiões de maior a menor renda.

alcançaram um nível de desenvolvimento humano tido só como médio⁷. As diferenças sociais se apresentam na expectativa de longevidade.

A população de maior renda, segundo estudos, possui maior expectativa de vida ao nascer⁸, que é de até 10 anos. Quanto à distribuição da população por raça/cor de pele⁹, informa-se que 47,4% da população do DF é predominantemente parda, mas à medida que aumentam os ingressos nos territórios dos mais ricos a categoria branca aumenta também. Assim, habitantes de maiores rendas são principalmente da categoria branca (65,8%) enquanto outras populações majoritariamente pardas (55,9%) (PDAD 2018).

No caso do nível de ensino atingido pelos habitantes, nas pessoas de maior renda, predomina quem possui ensino superior completo com 76,8% *versus* habitantes de menor renda, no qual predomina o ensino fundamental incompleto com 33,9% (só 9,9% possui ensino superior completo) (PDAD, 2018).

Portanto, os dados descritos mostram como as desigualdades se sobressaem entre os habitantes do território DF, provocando diferentes demandas segundo o segmento representando, principalmente entre habitantes de maiores e menores recursos.

Tendo em vista esse contexto, serão apresentados a seguir alguns exemplos de espaços participativos do DF para conhecer suas características e principais configurações no funcionamento de cada um deles.

1.5.2 Exemplos de espaços participativos no DF

Para conhecer um pouco mais sobre a participação social no DF, destacam-se três instâncias de participação social que foram desenvolvidas na região, a saber: a) o Orçamento Participativo (OP); b) o Conselho de Saúde Distrital; e c) o Conselho de Educação do DF.

⁷ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, com dados do Censo 2010, permite ver novamente contrastes entre as regiões do DF, ao nível de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH). Unidades correspondentes ao Grupo 1, tais como Asa Norte (0,957), Lago Sul (0,955) e Lago Norte (0,953), por exemplo, obtém uma UDH superior ao registrado por Noruega (0,944) no Ranking IDH Global 2014, considerado como um desenvolvimento humano muito alto. Já unidades do grupo 4 como Fercal (0,670) e SCIA (0,616) alcançam um nível de desenvolvimento humano tido como médio.

⁸ Segundo Atlas Brasil, nos dados referentes à longevidade, habitantes que moram no Lago Sul, por exemplo, e fazem parte do Grupo de maior renda, possuem uma esperança de vida ao nascer de 82,2 anos; em contrapartida, habitantes de SCIA (Vila Estrutural/Aterro do Lixão) possuem apenas 70,3 anos, do Grupo de menor renda.

⁹ O PDAD 2018 mostra que predominam os habitantes que declaram sua raça/cor de pele parda, com 47,4% e segue com 41,1% a categoria branca. Mas, ao ver esta distribuição por grupos de renda, é possível ver contrastes com essas cifras. A categoria branca diminui conforme diminui a renda e pelo contrário, as categorias parda e preta aumentam conforme diminui a renda dos habitantes. Em efeito, no Grupo 1 de alta renda há um predomínio de pessoas brancas (65,8), nos Grupos 3 de média-baixa renda e no Grupo 4 de baixa renda apresentam uma predominância de pessoas pardas com 54,7% e 55,9% respectivamente.

a) Orçamento Participativo no DF

O orçamento participativo foi implantado no DF em 1995 na gestão do governador Cristovam Buarque (PT). Esse instrumento foi “resultado de propostas formuladas nos movimentos organizados, nascidos nas cidades-satélites, e como resposta ao processo de exclusão social” (CARVALHO; MILLER, 1998, p. 57).

Inicialmente, o OP no DF teve uma participação significativa, envolvendo 5 mil pessoas nas plenárias explicativas e 15 mil pessoas nas plenárias de apresentação, onde foram homologados 340 projetos, no valor de R\$ 125 milhões (5% do orçamento fiscal e da seguridade social). No segundo ano participaram 27.700 pessoas e nos anos seguintes 32.916 e 33.330 respectivamente (CARVALHO; MILLER, 1998, p. 58).

No OP a população acompanha as etapas de execução e realiza denúncias das irregularidades, questiona altos preços das licitações, propõe parcerias, apresenta prioridades coletivas que comprovam níveis de organização da população, reforça dirigentes e cria novas lideranças, entrega oportunidades a novos movimentos e articula suas existências com os já existentes, permite conhecer demandas e realidades locais, existe troca de experiências e informações entre a administração pública e a sociedade. “Vai substituindo o mito de que a população não sabe o que é melhor para si” (CARVALHO; MILLER, 1998, p. 60).

A experiência do orçamento participativo no DF foi vivenciada nos quadriênios dos governos petistas: 1995-1998 e na gestão de 2011-2014, existindo uma descontinuidade do instrumento participativo. A primeira descontinuidade ocorreu depois da derrota do PT e eleição do PMDB em 1998. O governador eleito do PMDB não deu prosseguimento ao OP. Vale salientar que a implementação do OP é realizada via decreto e o torna dependente da vontade política por não ser institucionalizado, ainda assim existem defensores que destacam mais seu funcionamento próprio que essa institucionalização, embora seja relevante mencionar que o envolvimento do governo com o OP é crucial para o sucesso da experiência (LUCHMANN, 2002).

Oliveira (2015, p. 180-181), em sua pesquisa sobre o OP do DF, constata que esse instrumento participativo “ampliou os temas, sujeitos e espaços de fala e participação da sociedade civil”, mas que faltou uma real cogestão do orçamento ou maior socialização do instrumento porque a internalização desse tipo de prática pode demandar um tempo maior, que, no caso do DF, foi prejudicado pela descontinuidade da experiência, resultando na fragilização sua consolidação de instância participativa.

Outros autores apontam as falhas desse instrumento participativo na prática. É o caso de Conceição (2013), que menciona uma falha que gerou descrédito na população durante as macroprioridades do OP para o ano calendário 2013-2014, quando não considerou as prioridades como a construção do Hospital Regional de São Sebastião conformada por mais 3.513 votos. Consequente a isso, o autor explica que a falta de cuidado na metodologia e administração do instrumento provocou pouca credibilidade entre os participantes, delegados eleitos nas plenárias e população em geral.

Por outro lado, existiram casos em que a população celebrou porque tiveram suas demandas atendidas, demonstrando que o instrumento tem um potencial para canalizar essas vozes. Foi o que ocorreu com a construção do Centro Educacional Darcy Ribeiro no Paranoá, fundado em 1997 e que comporta 1,3 mil estudantes. Os servidores da instituição reconheceram que o lugar é fruto de uma demanda da própria comunidade e afirmaram que “a escola é fruto de orçamento participativo. Isso tem muito significado, pois a comunidade quis a escola” (LISBOA, 2019).

b) O Conselho de Saúde Distrital

O Distrito Federal tem uma importante trajetória na participação social nos conselhos de saúde. O Conselho de Saúde Distrital foi criado em 1973 pelo Decreto nº 2225 (na administração do Governador nomeado Helio Prates da Silveira) e sofreu alterações ao longo dos anos. Tinha faculdade de deliberar e “ainda, propor medidas de interesse na formulação da política local de saúde e na coordenação intrasetorial” (BRASÍLIA, 1973), faculdade de deliberar mantida até hoje (VILAÇA; CAVALCANTE; MOURA, 2019).

O Conselho de Saúde do DF foi estabelecido com “o propósito de ampliar a discussão da gestão das políticas de saúde, que demonstravam ser complexas, sobretudo em razão do aumento populacional desordenado resultante da vinda de migrantes” (SHIMIZU; DE MOURA, 2015, p. 1181) e só conseguiria eleger pela primeira vez a presidência do Conselho no ano 2011, segundo a Lei Distrital nº 4.604, de 15 de julho de 2011, cargo a ser ocupado pelo secretário de saúde. Essa Lei foi publicada no governo de Agnelo Queiroz (PT) e incluiu novos atores sociais no Conselho de Saúde.

Devido ao crescimento exponencial das cidades do DF, o Conselho não conseguiu responder as demandas da população e, por essa razão, foram criados os conselhos regionais de saúde do DF (CRS-DF), com o fim de manter estruturas descentralizadas (SHIMIZU; DE

MOURA, 2015). Os CRS-DF, segundo as autoras, foram produto da própria sociedade, que vivia em situação precária e demandava por melhores condições de saúde:

Os CRS-DF não possuem autonomia administrativa e financeira porque não estão formalmente inseridos no organograma da secretaria de saúde do DF. Muitos dos CRS-DF foram criados por pressão da sociedade civil, que vivia em situação precária nos chamados assentamentos sem esgoto, luz, água, serviços de saúde, entre outras condições de infraestrutura (SHIMIZU; DE MOURA, 2015, p. 1.181).

Segundo Shimizu e De Moura (2015), os CRS-DF apresentam dificuldades por causa da falta de hábito para participar, serviços hierarquizados, burocráticos e a falta de espaço para a participação:

Apresentam dificuldades de consolidação por diversos fatores, tais como ausência de hábito da comunidade para a participação em saúde, serviços de saúde altamente hierarquizados, que não contemplam a participação dos usuários, sua transformação em espaços burocráticos, que não permitem transparência das ações em saúde, entre outros (PEREIRA, 2010 apud SHIMIZU; DE MOURA, 2015, p.1182).

Assim, a forma e funcionamento dos Conselhos de Saúde do DF com as características descritas têm “distanciado os conselheiros das discussões sobre as necessidades de saúde, que deveriam ser o foco principal, para a construção de Projeto de Saúde voltado para os interesses das coletividades” (SHIMIZU et al. 2013, p. 2.282). Contudo, os CRS-DF têm ajudado no processo de reestruturação da saúde no DF, uma vez que visualizam as necessidades a serem consideradas nas políticas públicas do setor. Seu controle social é descentralizado por estar próximo aos moradores (SHIMIZU; DE MOURA, 2015).

Outra contribuição do Conselho de Saúde do Distrito Federal, segundo Vilaça, Cavalcante e Moura (2019) foi sua atuação protagonista na “origem da reforma do modelo de atenção à saúde primária na região, ao propor e elaborar uma resolução específica que elencou diretrizes e impactou a tomada de decisão por parte da SESDF” (VILAÇA, CAVALCANTE; MOURA, 2019, p. 2.073).

c) O Conselho de Educação do Distrito Federal

Os Conselhos de Educação consistem em órgãos relevantes para a promoção de direitos na área da educação, constituindo-se idealmente num fórum de deliberação democrática. O Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF) foi criado em 1962 pelo governador José Sette Câmara Filho, por meio do Decreto nº 171, com o propósito de atender ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases de Educação (LDB), assinada pelo presidente da república Joao Goulart.

A LDB concretizava os princípios de descentralização administrativa dos sistemas de ensino no país e a experiência do Conselho de Educação “fundamentou o novo modelo de participação política e controle social, que viria a ser adotado pela Constituição de 1988” (FARIA, 2006, p. 84).

O CEDF era um órgão normativo de deliberação coletiva e orientador das atividades educacionais do Sistema de Ensino do DF. Os representantes de diversos níveis de ensino e professores tanto da rede pública como particular de educação possuíam mandato de 6 anos. Posteriormente, o Conselho foi se reestruturando ao longo dos anos, conforme a Lei de Diretrizes e Bases de Educação sofreu modificações instituídas pela Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012.

Atualmente o mandato dos integrantes do CEDF é de 4 anos, constituído por 17 representantes designados pelo Governador do DF, 8 representantes da Secretaria de Estado de Educação do DF e 9 representantes da sociedade civil indicados por instituições. Cabe mencionar que o Conselho teve seu funcionamento interrompido inclusive no período da ditadura militar brasileira. Mas, só a partir da década de 1990, foram incorporados representantes de entidades profissionais.

Oliveira e Jesus (2017) analisam os pareceres do Conselho de Educação do DF, concluindo que ainda é pouco significativo o número de pessoas que recorrem ao CEDF como forma de ativar uma participação social. Entretanto os autores verificam que ainda não é claro para a sociedade de que forma o CEDF pode ser buscado para apresentação de demandas, verificando-se que cidadãos de *status* econômico médio ou elevado são os que de fato demandam ao órgão e que apresentam um impacto reduzido no sentido de que não representaria ganhos para a grande população. Os autores informam que essa descoberta “aponta para o fato de o CEDF não ser demandado pelas grandes massas da sociedade e não, necessariamente, para o fato de que seja um órgão elitizado e alheio aos questionamentos de parcelas mais humildes da sociedade” (OLIVEIRA; JESUS, 2017, p. 55). Destacam ainda a potencialidade do organismo como entidade que possibilita a participação social, a preocupação do CEDF com a educação de qualidade, mesmo sendo majoritariamente requerido por grupos privilegiados e a necessidade de buscar trazer para o centro de suas discussões essas questões.

Com esses três exemplos de espaços participativos no DF, tais como a experiência do orçamento participativo, o Conselho de Saúde Distrital e o Conselho de Educação do DF, é possível ver como a participação efetiva da sociedade nos diversos temas na luta pela inclusão nas decisões públicas convertem-se em importantes canais de controle social. No caso do orçamento participativo, destaca-se que tais iniciativas sejam institucionalizadas mediante lei

para ter continuidade da experiência e não dependa da vontade do governo em exercício. Salienta-se também a relevância do envolvimento do governo para que seja bem administrado o espaço participativo e seja respeitada a vontade da população nas suas deliberações, para dar confiabilidade e efetividade a suas ações.

A experiência do Conselho de Saúde Distrital demonstra o valor da descentralização para conhecer e responder as demandas da cidadania segundo as particularidades das RAs com um olhar mais local das diferentes realidades territoriais, a necessidade de desburocratizar e simplificar a organização desse tipo de espaços para o êxito da gestão do conselho tem um importante impacto na vida da comunidade, principalmente nas pessoas que fazem uso do sistema público de saúde. Já o caso do Conselho de Educação do DF demonstra que embora certas instâncias participativas possam ter debilidades no caso das representações que as compõem e as demandam, podem ter ganhos relevantes para a população na qualidade do serviço como significa a educação pública nesse caso.

Atualmente no DF há 187 conselhos, sendo sua maioria correspondente a conselhos comunitários de segurança (37 conselhos) existentes no território desde o ano 2001, e os conselhos tutelares (40 conselhos), ambos presentes em cada uma das 31 regiões administrativas do DF (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO DISTRIO FEDERAL, 2020).

A seguir serão descritos os instrumentos de transparência que contribuem para o controle social no DF.

1.5.3 Instrumentos públicos de transparência para o controle social no DF

Como os Estados brasileiros em geral, os cidadãos e cidadãs do DF contam com instrumentos de transparência para acompanhar e controlar a gestão do governo. O quadro 1 traz uma síntese desses instrumentos públicos disponíveis.

Quadro 1 - Instrumentos públicos de Transparência para a participação no DF

(continua)

INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO
Conselhos de Políticas Públicas	<p>Como visto neste estudo, os conselhos no Brasil são órgãos colegiados institucionalizados com diversos tipos de competências e representações. São criados pelo Estado com representação paritária entre Estado e sociedade civil com o objetivo de servir como instrumentos para uma participação da cidadania que permita exercer um controle social e uma gestão democrática das políticas e serviços públicos. Constitui-se como um importante espaço de integração da população, especialmente dos grupos excluídos. Os conselhos podem ser de âmbito nacional, estadual ou municipal.</p> <p>Outros espaços participativos são: Comissões de Políticas Públicas, Fóruns Interconselhos, Consultas Públicas, Conferências Nacionais, Mesas de Diálogo e ambientes virtuais de participação social.</p>
Ouvidorias públicas	<p>São definidas como uma “instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos.” (CGU, 2018, p. 10). As ouvidorias são instâncias de promoção de direitos e formam uma ponte entre os cidadãos e cidadãs com a Administração Pública. A ouvidoria recebe solicitações e encaminha aos responsáveis da tramitação. Também atua como Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) nas áreas de sua competência. No GDF, todos os órgãos públicos possuem ouvidorias para registrar, analisar e tramitar as manifestações recebidas. Em caso de denúncias estas são encaminhadas para a Ouvidora-geral.</p>
Lei de acesso à informação (LAI):	<p>A LAI é uma política de transparência governamental e instrumento para participação cidadã e <i>accountability</i> que amplia os acessos a qualquer cidadão, no sentido da acessibilidade e solicitações de acesso às informações públicas. A partir das leis de transparência são dispostos procedimentos com o objetivo de garantir o acesso às informações públicas. Dessa forma, a população tem o direito de solicitar e receber informações públicas, com algumas exceções (transparência passiva) e por outro lado, obriga aos órgãos públicos a publicar em seus sítios informações padronizadas tais com despesas, contratos e detalhes administrativos (transparência ativa). O canal oficial para realizar solicitações eletrônicas de informações públicas, prévio cadastro, corresponde à plataforma chamada e-SIC, que também dá seguimento e visualiza as respostas. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).</p> <p>Na esfera federal a LAI corresponde à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no âmbito distrital corresponde à Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.</p>
Portal da transparência	<p>Trata-se de um sítio para acessar a informações referentes à aplicação de recursos públicos. A exigência da LC nº 131/2009 determina que “sejam disponibilizadas, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A ferramenta é administrada, no caso do DF, pela CGDF. Destaca-se que todas as pessoas podem acessar livremente o sítio e não é necessário realizar um cadastro prévio.</p>
Dados abertos	<p>Corresponde a um portal com bases de informações disponibilizado pelo governo para encontrar e utilizar informação pública. No sítio web as pessoas podem acessar a base de dados públicos de maneira simplificada e padronizada. No caso do DF, os órgãos e entidades públicas do território publicam as informações, permitindo que seu uso seja utilizado pela sociedade. Assim, o objetivo é disponibilizar o maior número de dados e informações</p>

	possíveis. No sitio web é possível encontrar indicadores e informações das políticas públicas como as relacionadas à educação, saúde, segurança, entre outros. A LAI do DF, Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, menciona a adoção de meios eletrônicos para disponibilizar os dados públicos. O portal de dados abertos facilita a prestação de contas e contribui como ferramenta para obter um maior controle dos gastos e da gestão por parte da sociedade.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do CTCS do DF, MICHENER; CONTRERAS; NISKIER (2018) e informações das plataformas de informação incluídas no quadro.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa tem caráter indutivo que “parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares. A generalização é constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade” (GIL, 2012, p. 10). O método indutivo proposto pelos empiristas se refere ao conhecimento que “é fundamentado exclusivamente nas experiências, pela observação dos fatos, com finalidade de generalização considerando o que foi identificado e verificado através das relações e fatos”. Desse modo, “as conclusões correspondem a uma verdade não contida nas premissas consideradas”, sendo apenas prováveis (GIL, 2012, p. 11).

Para atingir os objetivos da pesquisa, que tem cunho qualitativo e exploratório, a metodologia seguiu o caminho de estudo de caso e análise descritiva. Para coleta de dados, foram utilizadas a análise documental e bibliográfica, entrevistas e a observação participante. O tratamento dos dados empregou conceitos apresentados pela análise de conteúdo.

A escolha por um estudo de caso deveu-se a particularidade identificada no Conselho de Transparência e Controle Social do DF (CTCS) que ainda não foi explorada em outros estudos semelhantes, isto é, o modelo adotado para a sua composição. É sabido que um conselho se trata de uma organização colegiada e paritária e é chamada dessa maneira por ter representantes da sociedade civil e do governo, no caso do CTCS do Distrito Federal a sua composição se dá unicamente pela sociedade civil organizada e será chamada neste trabalho de “espaço único da sociedade civil organizada”.¹⁰

O estudo de caso “contribui para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, [...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real” (YIN, 2001, p. 21). Tal metodologia propõe diferentes estratégias de pesquisa, as perguntas – “como, por quê” – não exigem controle sobre os eventos comportamentais e focalizam acontecimentos contemporâneos, diferenciando-se com essas situações de outras estratégias de pesquisas como as experimentais, históricas, de arquivo etc. O estudo de caso pode ser definido como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).

¹⁰ Até o ano de 2015, só existiam, além do Distrito Federal, seis Conselhos de transparência integrados por representantes da sociedade civil. Da União, três Estados (São Paulo, Goiás e Espírito Santo) e dois municípios (João Pessoa e de Londrina).

Considera-se que a presente pesquisa pode ser classificada como descritiva, porque se pretende descrever, interpretar, identificar e analisar as mudanças e trajetória do CTCS do DF antes e após a sua composição de representantes. Para a análise da parte empírica deste estudo, fez-se necessário delinear um modelo operativo quanto aos procedimentos técnicos.

2.1. Coleta de dados

Para a realização deste estudo, os dados foram coletados por meio da pesquisa bibliográfica e documental, do estudo de campo e da observação participante.

Na pesquisa bibliográfica e documental foram analisados:

- a) Documentos institucionais disponíveis no site da Controladoria-Geral do DF¹¹: decretos, resoluções, recomendações, Regimento Interno, designações e portarias, atas das reuniões, relatórios de atividades, agendas e requerimentos.
- b) Informações jornalísticas: reportagens online, artigos e entrevistas.
- c) Produtos de trabalho de campo: transcrições de reuniões e entrevistas.
- d) Documentos de caráter científico: teses e dissertações acadêmicas, artigos, livros, revistas, glossários etc.

Cabe salientar que alguns documentos como atas das reuniões, requerimentos, decretos, regimentos internos em geral foram obtidos na página web da Controladoria-Geral do DF. Porém, em alguns casos, diante da impossibilidade de localização eletrônica, a Secretaria Executiva do CTCS e um dos entrevistados foram prestativos em fornecer a documentação solicitada.

No estudo de campo foram realizadas entrevistas não estruturadas com os integrantes do Conselho de Transparência e Controle Social do DF e com representantes de organizações da sociedade civil. Antes de cada entrevista foi explicado ao entrevistado o objetivo e a relevância da pesquisa, o porquê da sua participação neste estudo e a garantia de confidencialidade.

As entrevistas não estruturadas ajudaram a explorar os pareceres dos entrevistados sobre as ações relacionadas com o CTCS, o que outorgou maior independência para a realização de entrevistas sem perguntas determinadas. Assim, destaca-se que a informação obtida “nem sempre será generalizável [...], mas ela poderá sempre abrir o caminho a novos domínios de

¹¹ Documentos disponíveis em: <<http://www.cg.df.gov.br/sobre-o-conselho-de-transparencia-e-controle-social/>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

pesquisa, permitindo descobrir as perguntas fundamentais, os termos que as pessoas implicadas usam para falar do assunto, etc.”. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 190)

Procurou-se contatar, via e-mail, ex-conselheiros(as), representantes da sociedade civil que participaram do CTCS entre os anos 2013 e 2018, e dois representantes do Estado que fizeram parte do CTCS nos anos 2013 e 2014. Como não houve retorno desses contatos, foi solicitado a um conselheiro atual o telefone de um ex-conselheiro representante de sua organização, o qual aceitou conceder a entrevista. Outro entrevistado foi contatado via *WhatsApp* por meio da instituição que atua. Já o terceiro entrevistado foi contatado pelas redes sociais.

Portanto, foram realizadas três entrevistas, sendo duas presenciais nos locais de trabalho dos entrevistados e uma pelo *WhatsApp* por solicitação do entrevistado. De início, as entrevistas abertas contaram com breves perguntas preparadas previamente. Mas, ao longo do seu desenvolvimento, outras questões e novas consultas foram adaptadas à medida que os entrevistados comentavam suas impressões. A duração das entrevistas foi de cerca de 1 hora para as duas primeiras e 10 minutos para a terceira. Houve também a gravação das entrevistas, devidamente autorizada pelos participantes, bem como a transcrição detalhada. As informações foram agrupadas em tópicos para posterior análise do conteúdo e inserção de trechos na análise dos dados. Para melhor identificação, os entrevistados receberam as seguintes denominações: entrevistado 1 (E1), entrevistado 2 (E2) e entrevistado 3 (E3), esclarecendo que os entrevistados 1 e 3 correspondem aos representantes do CTCS de organizações que são categorizadas neste estudo como Rede da Cidadania; e o Entrevistado 2 como representante no CTCS de uma organização não governamental (ONG).

Quanto à observação participante, foram consideradas, para efeito deste estudo, as reuniões que ocorreram no segundo semestre de 2019 programadas pelo CTCS do DF mediante observação participante para análise dos fatos e percepção da dinâmica das relações internas do Conselho. Convém destacar que as reuniões são realizadas a cada dois meses, podendo nesse período ocorrer reuniões extraordinárias, o que, na prática, acabou acontecendo em cada ano, resultando em reuniões mensais. Após a observação, foi elaborado um roteiro com temas que permitiram diferenciar questões como: funcionamento do CTCS, demandas e dinâmicas do conselho, correspondência de interesses, interlocução com outros conselhos, entre outros.

Assim, no dia 6 de novembro de 2019, foi presenciada uma reunião do CTCS do DF, realizada na sala de reuniões da Casa Civil, no anexo do Palácio do Buriti. Considerou-se relevante também assistir ao lançamento do portal de transparência do DF, que contou com a presença da presidenta atual do CTCS e do Controlador-Geral do DF. Este último comunicou

que não existe a intenção de extinguir os conselhos do DF pelo atual governo. Essa atividade ocorreu em 30 de outubro de 2019 nas dependências do Governo do Distrito Federal (GDF).

Como as reuniões do CTCS são filmadas e transmitidas ao vivo, seus vídeos ficam disponíveis no canal de Youtube da CGDF chamado TV Controladoria DF. Assim, algumas dessas reuniões gravadas foram assistidas e serviram para complementar as observações encontradas nas atas das reuniões. Vale mencionar que as reuniões publicadas nesse canal ocorreram nos anos de 2015, 2018 e 2019, não sendo possível encontrar as dos anos 2016 e 2017.

Uma vez que na observação participante, o “observador(a) não fica retirado(a), mas se integra à situação por uma participação direta e pessoal” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 180), a coleta de informações foi metódica, sendo necessário tomar notas com muita precaução para redigir uma exposição detalhada sobre o que foi observado.

Assim, buscou-se que as notas descritivas fossem o mais fiel possível à situação observada. Nas notas analíticas foram consideradas as impressões pessoais, procurando compreender ideias e intuições das dinâmicas presenciadas. A observação participante permitiu levar em consideração aspectos do CTCS, entrar em contato com os(as) conselheiros(as), assim como apresentar a pesquisa à presidenta do CTCS, que deu seu apoio a este estudo. Dessa maneira, foi possível ver a participação e a fala dos(as) conselheiros(as) presentes, colocação de temas no plenário e comportamentos dos atores. Por fim, a técnica da observação participante foi utilizada em conjunto com as outras técnicas descritas como um meio complementar para a coleta de informação.

2.2 O estudo de caso

O caso escolhido foi devido à sua composição distinta em relação aos demais conselhos de mesma natureza, ou seja, trata-se do único conselho composto por representantes da sociedade civil organizada, embora anteriormente tenha sido colegiado. Outro ponto favorável é que tais organizações que compõem o conselho são sediadas em Brasília, com isso estão junto ao Poder Legislativo e Executivo ao nível Federal e apresentam dinâmicas que envolvem relações que abrangem as políticas locais e nacionais.

O estudo de caso tem a vantagem de poder utilizar mais de uma técnica, garantindo assim uma maior qualidade dos resultados a obter (GIL, 2012). Para Laville e Dionne (1999), a vantagem mais marcante do estudo de caso repousa na possibilidade de aprofundamento que

este oferece porque os recursos concentram-se no caso visado sem submeter-se às restrições ligadas à comparação.

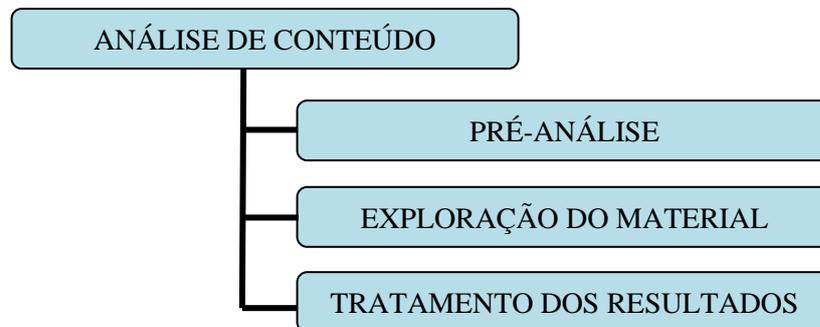
Ao longo da pesquisa, o pesquisador(a) pode, pois, mostrar-se mais criativo, mais imaginativo; tem mais tempo de adaptar seus instrumentos, modificar sua abordagem para explorar elementos imprevistos, precisar alguns detalhes e construir uma compreensão do caso que leve em conta tudo isso, pois ele (ou ela) não está mais atrelado(a) a um protocolo de pesquisa que deveria permanecer o mais imutável possível (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 156).

Dessa forma, foi possível mesclar os dados publicados e impressos com informações de atores, coletadas pelas entrevistas não estruturadas e observação participante.

2.3 Análise de conteúdo

Bardin (2011) menciona que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, de acordo o esquema da figura 1: pré-análise (fase da organização, sistematiza as ideias iniciais, para torná-las operacionais), exploração do material (escolhem-se as unidades de codificação e se adotam procedimentos de codificação, classificação e categorização) e tratamento dos resultados (inferência e interpretação).

Figura 1 - Fases da análise de conteúdo



Fonte: Adaptado de Bardin (2011)

A primeira fase, a pré-análise, pode ser considerada como uma etapa de organização. Realiza-se um esquema de trabalho, com procedimentos definidos, embora flexíveis. Corresponde ao primeiro contato com a documentação a ser analisada, sua escolha, formulação de hipóteses e dos objetivos, e elaboração de indicadores para a fundamentação da interpretação final.

Na segunda fase, chamada exploração do material, são aplicadas as decisões tomadas na pré-análise, efetuando as operações de codificação, classificação e categorização. Com a

unidade de codificação escolhida são classificadas em blocos as que expressem categorias que confirmam ou modificam aqueles presentes nas referências teóricas. Os dados da pesquisa são organizados em colunas, como uma matriz, para anotar as semelhanças. As categorias são separadas por dimensão de análise, considerando pertinências, objetividade e fidelidade.

Por fim, na terceira fase do processo de análise de conteúdo, denominada tratamento dos resultados, as interpretações deverão ir além dos conteúdos dos documentos, procurando encontrar o sentido por trás do ineditamente apreendido. A inferência se orienta pelos polos de ação, sendo preciso um documento de indução (roteiro de perguntas) para pesquisar as causas a partir dos efeitos. Logo, a interpretação dos conceitos dá sentido de referência geral, deriva da linguagem dos informantes e preposições, enunciados gerais baseados nos dados, do estudo dos dados e voltando nas referências teóricas, sendo o que fornece sentido às interpretações, na busca do que esconde a aparente realidade (BARDIN, 2011).

Em síntese, foram analisados os seguintes dados para constituição deste estudo:

- atas das reuniões do CTCS dos períodos de (2013 a 2019), sendo compiladas em um único documento e totalizando 56 atas;
- transcrições de entrevistas realizadas com representantes de organizações da sociedade civil no CTCS (3 entrevistas) nas datas: 12 de novembro de 2019, 29 de janeiro de 2020 e 27 de fevereiro de 2020;
- documentos legais de instituição, composição e orientação do CTCS; 61 documentos mais 60 documentos de requerimentos, totalizando 121 documentos;
- observação participante na reunião do CTCS de 6 de novembro de 2019 e lançamento do portal de transparência do DF em 30 de outubro de 2019; e
- observação das reuniões anteriores disponibilizadas em canal (4 reuniões) em 21 de outubro de 2015, 10 de dezembro de 2015, 7 de novembro de 2018 e 8 de maio de 2019.

A partir da compilação do material e análise de dados foram estabelecidas categorias de análise que buscaram atender aos objetivos. Salienta-se que a análise buscou esclarecer as situações distintas e ocorrências identificadas no CTCS por meio da definição de recortes temporais para melhor entendimento do trabalho. Assim, os principais temas foram agrupados em 4 categorias (legislação, participantes, decisões do CTCS e interlocução do CTCS com outros conselhos) guiados pelos objetivos desta pesquisa, pelas informações encontradas nas memórias do Conselho, nas falas das pessoas entrevistadas e o que foi observado nas reuniões presenciadas.

3 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DO DF

Para entender a origem do Conselho de Transparência e Controle Social (CTCS), é necessário compreender como se deu a configuração inicial da Consocial tanto nacional quanto distrital, que, como será mostrado, corresponde ao espaço participativo que marca o começo do CTCS do DF.

3.1 A origem do CTCS do DF: a Consocial distrital e a Consocial nacional

A Consocial nacional corresponde à 1ª Conferência Nacional sobre Transparência, Controle Social e Combate à Corrupção, que surgiu de uma moção com mais de 300 assinaturas dirigidas à Controladoria-Geral da União (CGU) apresentadas no 1º Seminário Nacional de Controle Social, que foi organizado pela CGU em 2009 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC, 2013).

Como consequência do evento, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, atendendo a demanda de realizar a Conferência, assinou o Decreto no dia 8 de dezembro de 2010, convocando a 1ª Consocial nacional com o tema “A sociedade no acompanhamento da gestão pública”. No entanto, essa data foi alterada pela Presidenta da República Dilma Rousseff (Decreto de 8 de julho de 2011) para ser realizado no mês de maio de 2012, mesmo mês em que entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação pública (LAI) nº 12.527, publicada no ano 2011. O decreto adicionou a palavra “controle” ao tema do evento “A sociedade no acompanhamento e **controle** da gestão pública”. O regimento interno da Consocial seria elaborado por uma comissão constituída pela CGU e composta pela sociedade civil (60%), pelos Conselhos de Políticas Públicas (10%) e pelo Poder Público (30%), sendo reproduzida essa composição nos Estados, DF e municípios (UFSC, 2013).

A Consocial nacional realizada em maio de 2012 conseguiu reunir 1.400 pessoas de todo o Brasil, das quais 1.172 foram delegadas eleitas nas instâncias prévias a este encontro. As pessoas delegadas representaram a sociedade brasileira nos segmentos de governo, conselhos, setor privado, sociedade civil e cidadãos em geral. As 3.422 sugestões provenientes das etapas preparatórias foram sistematizadas e consolidadas em grupos de trabalho e priorizadas em 80

propostas¹² para a elaboração de um plano nacional de Transparência e Controle Social (UFSC, 2013).

Segundo dados do Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) da UFSC (2013), nas esferas regional e local, foram envolvidos 2.750 municípios, realizadas 1.353 conferências no país com uma participação de 156.450 pessoas que apresentaram 20.416 propostas.

No Distrito Federal foram realizadas 15 conferências regionais (regiões administrativas) e uma conferência distrital. Somando as etapas regionais no DF, conseguiu-se reunir em só 8 dessas conferências 1.335 participantes, entre os quais foram eleitas 346 pessoas como delegadas e colocadas em votação 160 propostas com a presença de representantes de 20 regiões administrativas (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2016).

Essas atividades no DF resultaram em 20 propostas aprovadas e encaminhadas para a Consocial nacional. Do total das propostas, 13 foram aprovadas na Consocial nacional, entre elas a que propôs a criação de conselhos paritários de transparência e controle social deliberativos e permanentes nas esferas de poder para fiscalizar a gestão pública.

Criar conselhos de transparência e controle social deliberativo e permanente para a fiscalização das ações de governo nas três esferas de poder: (municipal, estadual, distrital e federal), onde seus membros contarão com a participação paritária da sociedade civil eleitos por voto direto e voluntário para a comunidade para o mandato de três anos (CONSOCIAL, 2012).

A iniciativa de criar conselhos de transparência e controle social também foi considerada dentro das 80 propostas da Consocial nacional realizada em 2012, especificamente na proposta número 43, que adicionou à proposta do DF a necessidade de recursos para o funcionamento dos conselhos e definiu a proporção da composição que deveriam possuir esses conselhos.

Proposta nº 43. Criação de Conselhos de Transparência Pública e Controle Social em âmbitos municipal, estadual, nacional e em órgãos públicos com garantia de recursos para seu funcionamento; de caráter consultivo e deliberativo; trabalhando em conjunto no planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública das três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), para fiscalização e controle dos recursos públicos/prestações de contas; combate à corrupção; investigação, análise de implantação de convênios, parcerias e repasses com ente público ou privado; que possam receber e encaminhar denúncias. O conselho deve ser formado: participação de 60% da sociedade civil, 30% de conselhos de políticas públicas e 10% do poder público (CONSOCIAL, 2012).

¹² Entre as 80 propostas priorizadas da Consocial nacional estão instituir o financiamento exclusivamente público para campanhas eleitorais, limitar o quantitativo de cargos comissionados, destinar 1% do orçamento público das três esferas de governo para a criação de um Fundo dos Conselhos, ficha limpa, entre outros.

A Consocial nacional significou um considerável esforço no Brasil para debater num único encontro nacional temas sobre transparência e controle social, que contou com uma importante participação nas etapas preparatórias nos municípios/regiões, Estados e no Distrito Federal. A numerosa participação da sociedade demonstrou o interesse nos temas de controlar a gestão pública, melhorar os mecanismos de transparência e desenvolver e fortalecer redes entre representantes da sociedade civil.

A seguir serão apresentadas as características do CTCS do DF no modelo paritário que ocorreu no seu primeiro mandato nos anos 2013 e 2014. Na sequência, será feita uma análise das categorias elaboradas para explicar a trajetória do CTCS no período de transformação ao modelo de conselho composto exclusivamente pela sociedade civil com recorte temporal no período 2015-2019 correspondente aos primeiros quatro mandatos do CTCS nesse novo modelo.

As informações analisadas, conforme mencionado na metodologia, foram coletadas das atas das reuniões, requerimentos, instrumentos legais, entre outros, junto com as falas das pessoas entrevistadas e reuniões presenciadas do CTCS.

3.2 O paradoxal controle social desde o estado: uma experiência sem tempo para amadurecer. O Conselho de Transparência e Controle Social do DF no modelo paritário (período: 2013-2014)

Com a finalidade de conhecer como se deu a configuração do modelo paritário do CTCS dos anos 2013 e 2014, nesta seção serão apresentados os principais elementos da base legal para saber as disposições do funcionamento; a composição representada pelas organizações sociais e entidades públicas participantes por meio da descrição das organizações representantes da sociedade civil e sua presença das reuniões do plenário do CTCS, mostrando certo esvaziamento do Conselho; e, por fim, os temas debatidos e as ações realizadas nesse primeiro mandato, que durou dois anos.

O CTCS foi instituído pelo Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012, assinado pelo governador Agnelo Queiroz (PT). O documento estabeleceu como finalidade do Conselho: “sugerir e debater medidas que aperfeiçoem o controle social e incrementem a transparência na gestão”.

O CTCS possui natureza consultiva, deliberativa e de acompanhamento das políticas de transparência e de controle social, e integrou no primeiro mandato a Secretaria de Estado de Transparência e Controle do GDF - atual Controladoria Geral do DF.

O Decreto nº 34.032/2012 foi desenvolvido por um grupo de trabalho composto por representantes de organizações que posteriormente participaram do primeiro mandato do CTCS¹³. O referido grupo, segundo o Entrevistado nº 1, foi efetivamente quem desenvolveu o disposto no Decreto 34.032, ou seja, criou o CTCS, o que foi firmado pelo então governador Agnelo Queiroz.

Vimos essa necessidade (de ter um CTCS) que foi da criação da Consocial do DF, foi montado então um grupo de trabalho para definir as estratégias e a estrutura do Conselho e nós participamos desse grupo. [...] Nós participamos desse grupo, foram várias reuniões e tudo. Depois **nós apresentamos a própria lei que define a instituição do Conselho de transparência, nós participamos inclusive da assinatura na época** e montamos as primeiras reuniões, já definindo o presidente, o vice-presidente. Até aí era paritário, nesse primeiro momento era paritário (E1, 2019, grifo nosso).

Outra base legal do CTCS corresponde ao Regimento Interno¹⁴ do próprio Conselho. Nele são mencionados, entre outros, os motivos da perda do mandato dos conselheiros e a existência de um chamado público para preencher vagas das organizações da sociedade civil, elemento incorporado nas alterações do Regimento Interno. Esse chamado público, na prática, nunca foi utilizado, apesar, como será visto, da necessidade de sua realização pelo esvaziamento do CTCS, ocasionado pela saída de pessoas e organizações representantes da sociedade civil. O documento estabelece que “deverá ser feito chamamento público por meio de publicação em jornal de grande circulação, internet e Diário Oficial do Distrito Federal nos termos do Decreto nº 34.032/2012”.

As competências do CTCS estão descritas no artigo 2º e podem agrupar-se em 4 funções (quadro 2) resumidas em funções de acompanhamento do poder público, de atuação como instância de articulação da sociedade civil organizada e gerador de conhecimento sobre estratégias para transparência na gestão pública.

¹³ A Portaria nº 50, de 23 de março de 2012, “designa membros do Grupo de Trabalho com o objetivo de criação do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal, denominado GT-Transparência”, grupo que formaria a comissão que organizaria o CTCS. Esta conta com a presença de representantes de cinco entidades da sociedade civil; INESC, Agenda 21 de Taguatinga, SINDIRETA, MCCE e CUFA, que posteriormente participam do primeiro mandato do CTCS.

¹⁴ O CTCS teve no primeiro mandato um regimento interno com posteriores alterações. O primeiro regimento interno foi aprovado na Resolução nº 01, de 5 de junho 2013, e as alterações desse Regimento interno foram aprovadas na Resolução nº 03, de 28 de agosto de 2014.

Quadro 2 - As competências do CTCS

FUNÇÕES
<ol style="list-style-type: none"> 1) Propor e acompanhar, no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal: <ol style="list-style-type: none"> a) Formulação das diretrizes, projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos dos órgãos. b) Formulação das diretrizes, projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos dos órgãos. 2) Atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o controle social no DF. 3) Realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas administrativas e legislativas para a transparência da gestão pública. 4) Acompanhar a efetividade das ações de transparência do Poder Executivo do DF.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012.

Nos dois primeiros anos de funcionamento, a composição do CTCS foi de 20 conselheiros(as) titulares e 20 suplentes, tal como estabeleceu seu Decreto, todos designados pelo governador do DF, com 10 representantes do Poder Público e 10 representantes da sociedade civil, com um mandato de dois anos como participação de serviço público relevante não remunerado.

O Decreto nº 34.032/2012 dispôs que a representação da sociedade civil seria estabelecida por membros de organizações tais como: associações, fundações, organizações sindicais e outras organizações não governamentais que atuassem no âmbito do CTCS e que estivessem registradas nos órgãos competentes. Também poderiam ser representantes: cidadãos(as) eleitos(as) e delegados(as) em conferências na área de atuação do Conselho. Tal critério permitiu a participação de delegados da Consocial do DF e o próprio Decreto mencionou que o primeiro mandato do CTCS seria composto excepcionalmente por representantes de 6 organizações da sociedade civil e por 4 delegados(as) eleitos(as) na 1ª Consocial distrital.

A presidência do CTCS, segundo o Decreto, seria exercida nos primeiros dois anos de funcionamento pelo Secretário de Estado de Transparência e Controle do DF e a vice-presidência estaria representada por um integrante da sociedade civil, cargos que nos mandatos seguintes seriam alternados.

Os representantes do poder público e da sociedade civil do primeiro mandato estão expostos no quadro 3, que resume a composição do CTCS no período de 2013-2014, em que 7 representantes do poder público eram funcionários(as) de instituições do GDF e outras 3 pessoas pertencentes a entidades do DF convidadas a participar no CTCS (Câmara Legislativa,

Ministério Público e Tribunal de Contas, todas do DF). No caso da sociedade civil, a composição foi de 6 representantes de organizações sociais e 4 representantes que foram delegados da Consocial¹⁵.

Quadro 3 - Composição do CTCS (2013-2014) segundo representantes do Poder Público e da Sociedade Civil

Representantes do poder público		Representantes da sociedade civil	
Secretaria de Transparência e Controle	Secretaria de Planejamento	Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)	Delegado CONSOCIAL /DF
Secretaria de Transparência e Controle	Secretaria de Comunicação	Agenda 21 de Taguatinga.	Delegado CONSOCIAL/DF
Secretaria de Governo	Câmara Legislativa DF (convidado)	Instituto de Fiscalização e Controle (IFC)	Delegado CONSOCIAL/DF
Secretaria de Fazenda	Ministério Público DF (convidado)	SINDIRETA	Delegado CONSOCIAL/DF
Casa Civil	Tribunal de Contas do DF (convidado)	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)	Central Única das Favelas - CUFA

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Decreto nº 34.263, de 04 de abril de 2013.

3.2.1 Participantes da sociedade civil no CTCS modelo paritário

As organizações abaixo descritas participaram do Conselho no período de 2013 a 2014, por meio de representantes no CTCS.

- a) **Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)**¹⁶: ONG criada em 1979 com sede em Brasília, fundada por Maria José Jaime (defensora dos direitos humanos no Brasil). Atua junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais para ter voz nas discussões de políticas públicas e direitos humanos, sendo seu principal tema o orçamento público. Seus eixos de atuação são: orçamento e direitos, crianças, adolescentes e jovens, direito à cidade, raça, gênero e etnia, reforma política e democracia, socioambiental e Amazônia, agenda internacional relacionada com outros eixos descritos. O INESC integra várias redes como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), Associação Brasileira de Apoio e

¹⁵ Destaca-se que dos 10 representantes titulares das organizações da sociedade civil, 8 foram delegados da etapa nacional da 1ª Consocial, além dos 4 suplentes da Consocial DF no CTCS que também foram delegados na época.

¹⁶ Outras informações disponíveis em: <<https://www.inesc.org.br/>>.

Combate ao Câncer Infante Juvenil (Abracci), *Brics Feminist Watch* (BRICS), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), entre outras.

- b) **Agenda 21 de Taguatinga**¹⁷: instrumento de planejamento participativo. Seu trabalho e localização se encontram na região administrativa de Taguatinga-DF, sendo seus principais temas e desafios: sustentabilidade ambiental, social e econômica, urbanismo, transparência nos gastos públicos locais, entre outros. A Agenda 21 de Taguatinga “é um processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de agenda 21 [...] responsável pela construção de um plano local de desenvolvimento sustentável”¹⁸. Agenda 21 corresponde a um documento elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) realizada no Rio de Janeiro.
- c) **Instituto de Fiscalização e Controle (IFC)**¹⁹: Organização não governamental com sede em Brasília desde 2005. É resultante da reunião de servidores públicos da área de controle²⁰ que determinou que sem controle social não há efetividade do controle dos gastos públicos. Sua missão é “incentivar o controle social nos municípios brasileiros promovendo ética e moralidade na gestão dos recursos públicos”. Esse organismo se destaca por projetos tais como: “adote um distrital” e “auditoria cívica na saúde trabalha”, que no DF conta com apoio do Ministério Público e a Controlaria Geral da União. Seu trabalho se estende ao âmbito nacional com participação da cidadania em geral. Sua área de ação engloba a fiscalização da gestão financeira dos recursos públicos e a fiscalização de serviços públicos oferecidos à população.
- d) **SINDIRETA**²¹: sindicato dos servidores públicos civis da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Tribunal de Contas do DF fundado em 1988 e representa 110 mil servidores do GDF do setor público.
- e) **Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)**²²: organização não governamental sem fins lucrativos, o MCCE é uma rede composta por mais de 70 entidades da sociedade civil como movimentos, organizações sociais e religiosas.

¹⁷ Outras informações disponíveis em: <<http://agenda21taguatinga-df.blogspot.com>>.

¹⁸ Outras informações disponíveis em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>.

¹⁹ Outras informações disponíveis em: <<https://www.ifc.org.br/> e <<https://apoia.se/ifc-brasil>>.

²⁰ Os funcionários/funcionárias participantes correspondiam na época de criação do IFC a auditores e analistas de controle de instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), Caixa Econômica Federal (CEF), Sistema Único de Saúde (SUS) e Controladoria-Geral da União (CGU).

²¹ Outras informações disponíveis em: <<https://sindireta.org.br/>>.

²² Outras informações disponíveis em: <<http://www.mcce.org.br/>>.

Tem como objetivo “combater a corrupção eleitoral, bem como realizar um trabalho educativo sobre a importância do voto”. Com sede em Brasília, também está presente em quase todos os estados brasileiros. Criado no período eleitoral de 2002, seus eixos de atuação são: fiscalização com o cumprimento da Lei nº 9.840/1999 e LC 135/2010 (ficha limpa), educação contribuindo na conscientização do voto eleitoral, e monitoramento com o controle social do orçamento público e do sistema administrativo.

- f) **Central Única das Favelas DF (CUFA-DF)**: existente a mais de 20 anos, a CUFA-DF é uma rede nacional que promove aos jovens das favelas do Distrito Federal oportunidades nas áreas de educação, esportes, moda, lazer e cultura. Sua missão compreende a “criação de uma agenda positiva, levando conhecimento, autoestima, cultura e qualidade de vida aos moradores das favelas do Brasil e do mundo”. Entre os projetos de CUFA-DF destacam-se concursos de beleza e capacitação para ser modelo profissional e campeonatos de futebol entre favelas.

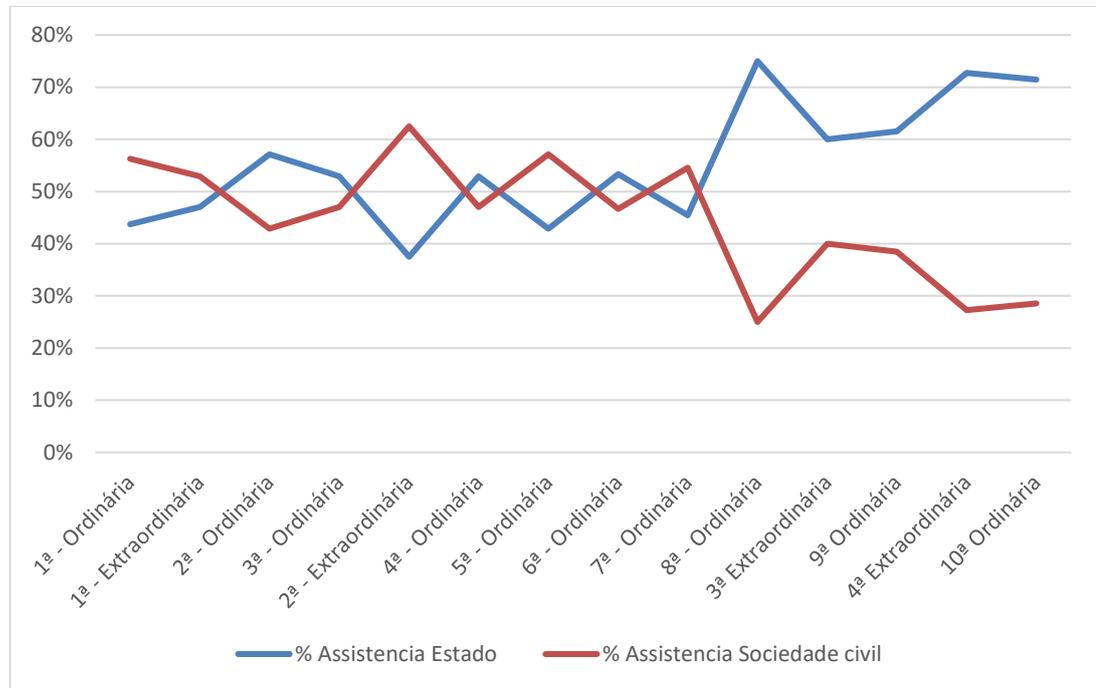
Entre as pessoas participantes envolvidas no Conselho, destacam-se os quatro delegados do DF na Consocial. Como foi mencionado, a Consocial corresponde à Conferência Nacional sobre Transparência, Controle Social e Combate à Corrupção realizada em Brasília em 2012. Essa foi a única organização com 4 representantes no primeiro mandato do CTCS. Seus 4 titulares e 4 suplentes foram delegados eleitos no DF para participar da Consocial. Em resumo, nesse primeiro período do CTCS, sobre a representação da sociedade civil, tem-se que 3 dessas organizações são ONGs, 2 organizações são Redes da Cidadania, 1 sindicato de trabalhadores da área pública e 4 representantes do DF que participaram na Consocial no ano 2012.

3.2.2 Presença dos representantes no CTCS (período 2013-2014)

Nos anos 2013 e 2014, correspondente ao primeiro mandato do CTCS, foram realizadas 10 reuniões ordinárias e 4 reuniões extraordinárias. Identificou-se que durante o primeiro mandato, a maior presença nas reuniões foi exercida pelo poder público. Com efeito, do total das reuniões ordinárias e extraordinárias, os representantes do poder público foram maioria como mostra o gráfico da figura 2. Trata-se de um fator relevante, pois a maioria dos votos decide sobre temas debatidos e deliberados no plenário do CTCS. Do total de 14 reuniões, somente em 4 a representação da sociedade civil foi superior ao número de representantes do poder público. Essa diferença é visível nas últimas três reuniões de 2014 onde os representantes

do Estado foram respectivamente 75%, 62% e 71% presentes. Isso aconteceu num contexto das eleições de 2014 para presidente de Brasil e para governador.

Figura 2 - Gráfico referente à presença nas reuniões ordinárias e extraordinárias - CTCS 2013-2014



Fonte: Elaborado pela autora a partir das memórias das reuniões ordinárias e extraordinárias dos anos 2013-2014

No gráfico acima é possível notar que a presença dos representantes das organizações sociais depois da 7ª reunião ordinária começa a descer fortemente, chegando inclusive a 25% do total das assistências numa reunião do CTCS. A baixa participação nas reuniões pelos representantes da sociedade civil é explicada pela capacidade de substituição dos membros representantes do poder público comparado com os representantes da sociedade civil. Portanto, das 10 entidades do poder público no CTCS, 9 delas realizaram substituições de seus representantes no conselho quando deixavam de comparecer às reuniões. Já no caso dos representantes da sociedade, nenhuma das pessoas representantes foi substituída, mesmo com uma organização formalmente afastada e com renúncias apresentadas no conselho. Embora o Regimento Interno do CTCS mencione a existência de um chamamento público para preencher essas vagas, chamada que devia ser por meio de publicação em jornal de grande circulação, internet e Diário Oficial do DF, isso nunca foi realizado. A problemática da substituição de organizações e representantes foi tema recorrente nas memórias do CTCS nos dois primeiros anos e apresentou claramente uma desvantagem para a participação da sociedade civil ao interior do conselho.

Sobre a saída de representantes da sociedade civil no CTCS, um dos entrevistados comenta como um dos motivos, a falta de recursos para os representantes assistirem as reuniões do Conselho, o que havia sido cotado nas reuniões prévias à aprovação do Decreto nº 34.032/2012. O terceiro entrevistado menciona a pouca resposta do poder público às demandas e deliberações do CTCS, ou seja, a integração das demandas nas decisões do poder público no atendimento das decisões do CTCS:

Eles achavam o seguinte: que com o Conselho eles iam ter uma atuação mais específica onde eles teriam ganho (pecuniário), como eles não tiveram esse ganho, caíram fora. O ganho pecuniário - que era também umas das definições que nós havíamos feito no início porque não é justo, por exemplo, o conselheiro sair (de um Região Administrativa) com a minha própria gasolina. Eu tô indo pra lá para o Plano Piloto e não receber nada em relação a isso, o ano todinho e aí tinham reuniões ordinárias e reuniões extraordinárias (E1, 2019).

Surge uma crescente demanda também por respostas, você tem acúmulo de demandas, um acúmulo de propostas selecionadas e aprovadas, você tem um acúmulo de normativas que saem desses espaços, mas você não tem um Estado dando diretamente um encaminhamento para essas agendas, então começava a ser apenas um espaço ali de reunião que estava se desgastando e a gente não estava conseguindo enxergar as respostas (E3, 2020).

Percebe-se, portanto, que o registro das memórias das reuniões demonstra que a presença dos representantes governamentais durante as reuniões era mais expressiva que dos membros da sociedade civil, o que, de certo modo, o cenário conduziu a apresentação de demandas e pautas para os debates desse segmento. Diferentemente dos representantes da sociedade civil, todos os representantes do Estado assistiram a mais da metade das reuniões realizadas e sua substituição foi mais por tratar-se de funcionários públicos onde a representação no CTCS corresponderia a uma parte de suas funções públicas.

Geralmente, o local das reuniões ordinárias e extraordinárias era a sala de reunião do gabinete da STC. A única exceção foi a reunião realizada em dependências de um organismo participante do CTCS correspondente a uma ONG.

3.2.3 Temas debatidos no modelo paritário

Nas primeiras reuniões do CTCS foi discutido, segundo consta nas memórias, sobre o regimento interno e a eleição do vice-presidente do Conselho, que devia ser representante da sociedade civil no primeiro mandato, uma vez que a presidência estava no poder público, conforme definido pelo Decreto nº 34.032/2012. Os registros apontam que desde o início

buscou-se garantir que posicionamentos e interesses do CTCS fossem isentos de interesses pessoais, ou seja, assegurar a “natureza estatal e não governamental” do Conselho.

Em pauta também esteve a necessidade de orientações sobre a Lei Distrital de Acesso à informação pública (nº 4.990/2012) para agilizar a disponibilidade das informações públicas. Quanto à participação e controle social o tema debatido foi sobre a maior publicidade das atividades do governo por meio do portal de transparência, o fomento de ações e programas para a formação de cidadãos para o controle social como cursos presenciais, incluindo campanhas nas escolas. O objetivo dessas ações era inspirar um modelo de governança participativa com uma sociedade civil envolvida, começando no planejamento das políticas até a execução e monitoramento das ações. Quanto à ouvidoria, o debate foi sobre a independência das questões políticas dos ouvidores e ouvidoras para garantir retorno de resposta das demandas.

Assim, no primeiro período existiu um esforço para organizar as competências e funções do CTCS, o que pôde ser apreciado na reunião ordinária ocorrida em junho/2013, onde foram organizadas as ações prioritárias do CTCS em três temas principais, aprofundados e discutidos em grupos de trabalho com representantes da sociedade civil e representantes do poder público tais como:

- a) Formação para o controle social: as ações objetivaram levantar subsídios para o programa de formação, procurar referência de boas práticas e elaborar materiais com atenção em adaptar para uma linguagem simples, clara e direta²³.
- b) Articulação e mobilização da sociedade civil organizada: a proposta era conhecer experiências, criar, implementar e articular estratégias de mobilização. Foi inserida a pauta sobre a necessidade de criar cursos à distância como instrumento de mobilização, utilizando estruturas existentes.
- c) Incremento da transparência no GDF: destacou a necessidade de levantar novas estratégias para ampliar a transparência no GDF. Apresentou sugestões de produtos como aprimoramento do Portal da Transparência do DF, a criação de um Portal de

²³ Como referência de boas práticas foram mencionadas iniciativas como o curso cidadania e controle social (CGU), o curso a distância de educação fiscal do programa nacional de educadores fiscais (Esaf), o curso de educação fiscal para escolas no GDF (SEFAZ) e iniciativas como “adote um parlamentar” (Agenda 21 de Taguatinga), caravana da cidadania (IFC) e ficha limpa/reforma política (MCCE). O grupo de trabalho reconheceu a necessidade de treinar os próprios representantes do CTCS e propôs um curso piloto de formação em transparência da gestão pública com conteúdo sobre dados e informações a respeito da sonegação fiscal, desperdício de recursos públicos, participação de conselhos de Estado na redução da corrupção, bens patrimoniais privados penhorados, punições de servidores públicos, entre outros.

Dados Abertos, desenvolvimento de aplicativos, a criação de uma plataforma para controle social, entre outros.

Foi possível observar registros de reuniões do CTCS além das reuniões ordinárias e extraordinárias, como a oficina de transparência organizada por um dos grupos de trabalho.

Durante o primeiro mandato, organizações da sociedade civil apresentaram demandas ao plenário com temas que afetavam a administração pública do GDF. As demandas que foram encaminhadas via ofício ao governo, em alguns casos, não tiveram resposta formal, mas representantes do poder público responderam nas reuniões do CTCS do DF quando foi possível. Outros temas recorrentes nas reuniões foram sobre a demora na apresentação das fichas limpas dos conselheiros(as) do CTCS e demandas por melhorias estruturais da Secretaria Executiva, como: sala, computadores e auxiliares. Essas últimas demandas nunca foram atendidas pelo governo nas formas solicitadas pelos conselheiros.

Nos primeiros dois anos de existência, o CTCS teve como função principal consolidar sua própria base legal e a formação de seus conselheiros(as) no tema de transparência para o controle social, tal como expressa seu relatório de atividades correspondente a esse período:

Nos primeiros vinte e quatro meses de existência, o Conselho de Transparência e Controle Social [...] priorizou a consolidação da sua base legal e a oferta de alternativas de formação para o controle social [...] para que (os conselheiros/as) possam ter maior embasamento teórico e conhecimento de novas tecnologias que servem como referencial na formulação de diretrizes da política de transparência da gestão, no acompanhamento de projetos e de ações de transparência pública e na atuação enquanto instância de articulação e mobilização da sociedade civil (CTCS DF, 2014, p. 13).

Assim, nos dois primeiros anos de trabalho do CTCS do DF (2013-2014), observa-se que as funções corresponderam principalmente a organizar as competências, funções internas e formação dos conselheiros(as) nos temas de transparência e controle social. Não foram visualizadas ações como um canal de demandas da cidadania. Esse período pode ser considerado como esperado, pois, resultados apontados em pesquisas demonstram que “o processo de amadurecimento dos conselhos é de aproximadamente oito anos, momento em que marca a diversificação dos atos administrativos emitidos, aumentando o espectro das decisões” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIN, 2016, p. 639). O curto período de funcionamento desse modelo paritário no CTCS não permitiu conhecer o real potencial do Conselho com essa dinâmica, expressando a necessidade de maior tempo para maturidade.

Destacam-se nesse período o esvaziamento da assistência de representantes da sociedade civil devido à falta de substituição de pessoas e organizações da sociedade civil, que fez dos representantes do Estado uma maioria nas discussões do plenário. Embora tenha sido

tema recorrente no plenário nesse primeiro período, não foi possível realizar substituição alguma. Destacam-se, também, os recursos insuficientes para realizar suas funções que, segundo as competências mencionadas no Decreto nº 34.032/2012, resumem-se em temas diferentes, mas que guardam relação entre eles: transparência, controle social e articulação social, que poderia ser interpretado como um triple rol de funções.

Não se vê delimitações práticas no desenho do conselho e especificamente na sua legislação para poder cumprir com as três funções principais, o que leva a confusões sobre seus limites, papéis e interpretações e a não cumprir com expectativas de alguns atores colocadas no conselho, o que debilitaria a sua própria ação social. Grau (2000, p. 20) acrescenta que “*no es posible ejercer un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte*”, o que também centra a atenção do CTCS do DF estar dentro da orgânica da própria CGDF. A autora também chama atenção sobre as dificuldades de exercer o controle social por intermédio de um órgão em particular, que seria o que acontece com o Conselho estudado.

Nessa primeira etapa, o CTCS do DF possui um modelo de conformação sobre o tipo de participação sendo, na visão de Grau (2000), um modelo cerrado porque aceita só certo tipo de atores coletivos, em que os representantes da Consocial são somente uma exceção do primeiro mandato. Para a autora, não é suficiente que a conformação da participação seja democrática, a organização também precisa de flexibilidade para que cidadãos individuais e organizações sociais participem.

O Conselho possui um importante conteúdo técnico nas competências estabelecidas no seu desenho institucional como órgão de controle social. Para Grau (2000), esse fato é um inibidor para o seu exercício. Esse elemento é visível no primeiro mandato, considerando que uma das primeiras atividades do conselho foi realizar oficinas sobre os instrumentos de transparência para seus integrantes, que tomou um importante tempo desse mandato.

3.3 O controle social sem o estado, o modelo imposto: o CTCS do DF nas mãos de organizações da sociedade civil (período 2015-2019)

Como informado no Capítulo 2, serão analisados os dados referentes aos anos de 2015 a 2019, período do CTCS do DF composto exclusivamente por organizações da sociedade civil. Assim, a fim de conhecer a trajetória do CTCS do DF, as informações que guardam relação com os objetivos deste estudo foram agrupadas em quatro categorias. Estas correspondem a seu instrumento legal, à caracterização das organizações representantes da sociedade civil que o compõe, às decisões e à interlocução com outros conselhos do DF.

3.3.1 Categoria 1 - Sobre o instrumento legal: novo Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro 2015

Na primeira categoria, denominada instrumento legal, foram identificadas as principais mudanças e características do CTCS após a publicação do Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro 2015, e as alterações no Decreto nº 38.844, de 06 de fevereiro de 2018.

No ano de 2015, o governador eleito, Rodrigo Rollemberg, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), realizou as principais mudanças no CTCS com o Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro 2015. O CTCS deixou de integrar a Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF, dada a mudança dessa instituição com o novo governo²⁴ para passar a integrar a nova Controladoria-Geral do DF. Foi mantida a finalidade do conselho, segundo o artigo 1º do Decreto nº 36.307, qual seja: “sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento do controle social e incremento da transparência da gestão”, assim como a natureza do conselho, isto é, de natureza consultiva, deliberativa e de acompanhamento das políticas de transparência e controle o social.

Quanto às competências do CTCS foram mantidas as estabelecidas pelo Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012: propor e acompanhar a política de transparência da gestão dos recursos público do GDF; atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade organizada para o controle social do DF; realizar estudos e propor estratégias no tema, além de acompanhar a efetividade das ações de transparência. Assim, nota-se que os três temas relacionados com o CTCS no primeiro mandato permaneceram, quais sejam: transparência, controle social e articulação social, que como visto, poderiam ser interpretados como um triple rol de funções.

Do mesmo modo, continuaram as dificuldades práticas sobre a confusão de seus limites como conselho, pois, embora o Decreto determinasse amplas funções para seu trabalho, na prática houve controvérsias quanto a seus limites. Um exemplo é quando a entidade pública denomina de instrumentos de controle social aos instrumentos de acesso à informação pública, gerando expectativas no conselho para contribuir no aperfeiçoamento desses instrumentos, o que por outro lado, na interpretação do próprio conceito de controle social, quando o Controlador-geral do DF menciona que o CTCS do DF “deveria focar nas áreas de sua

²⁴ Segundo o Decreto nº 36.236/2015, a Secretaria de Estado de Transparência e Controle é renomeada como Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF). Com o Decreto 39.610/2019, a CGDF confirma seu *status* equivalente à Secretaria de Estado e define suas competências.

competência” (CTCS, 6ª Memória ordinária 2017, p. 3) ante os questionamentos da falta de resposta às deliberações do conselho por parte de seu presidente²⁵.

A composição dos integrantes do CTCS mudou com o Decreto nº 36.307. Deixou de ser um conselho paritário com um mandato de dois anos, com 20 conselheiros que incluía dez representantes do poder público e dez representantes da sociedade civil²⁶, passando a ser um conselho exclusivo da sociedade civil com 17 representantes. As designações dos conselheiros(as) continuaram sendo efetuadas por indicação do governador do DF. Essa representação manteve o tipo de organização que pôde participar no CTCS, isto é, associações, fundações, organizações sindicais e organizações não governamentais, acrescentando os conselhos de fiscalização profissional.

O mandato dos representantes titulares e suplentes do CTCS foi reduzido em um ano e estabelecida a recondução uma única vez. Os titulares deveriam atuar no serviço público e não seriam remunerados. O Decreto nº 36.307 manteve os motivos de perda do assento no CTCS (que a organização fosse dissolvida na forma da lei, atuasse de forma incompatível com as finalidades institucionais, alterasse sua finalidade estatutária pela qual foi eleita para compor o Conselho).

Sobre as reuniões e funcionamento, o Decreto nº 36.307 determinou que o CTCS se reunisse a cada dois meses, podendo ocorrer reuniões extraordinárias com prévia convocação do Presidente(a) do CTCS, todas realizadas em sessões públicas. O presidente(a) e o vice-presidente(a) seriam escolhidos entre representantes do próprio CTCS, com duração de um mandato.

Com a Resolução nº 1, de 13 de maio de 2015, foi revogado o regimento interno do CTCS. Parte do que estava estabelecido foi mantido, sendo excluído o artigo 16 que dispunha sobre o chamamento público para o preenchimento de vaga das organizações representativas da Sociedade Civil “por meio de publicação em jornal de grande circulação, internet e Diário Oficial do Distrito Federal nos termos do Decreto nº 34.032/2012”. Assim, a decisão do chamado de novas organizações representativas para integrar o conselho, passou a ser

²⁵ Relevante é mencionar que o Controlador-Geral do DF da época foi conselheiro do CTCS em 2013 como representante de uma organização da sociedade civil no conselho e no começo de 2014 e comunicou seu afastamento temporário da organização no final de 2014 pela candidatura à Câmara Legislativa do DF. Também é relevante mencionar que por causa das poucas respostas do governo às liberações do CTCS seu presidente decidiu renunciar ao cargo, mas continuar como integrante do conselho.

²⁶ O Decreto nº 34.032 estabelecia no artigo 3 que o primeiro mandato do Controle de Transparência e Controle Social seria composto, na representação da sociedade civil, excepcionalmente, por 6 (seis) organizações e 4 (quatro) delegados eleitos na 1ª Conferência Distrital sobre Transparência e Controle Social – 1ª Consocial distrital.

determinada a critério do governador do DF. Cabe mencionar que esse chamamento público ao longo da trajetória do CTCS nunca foi realizado.

A transformação do CTCS, que alterou a sua composição paritária entre Estado e sociedade civil para composição exclusiva da sociedade civil através do instrumento legal correspondente ao Decreto nº 36.307, teve questionamento por parte de uma ex-integrante do CTCS que participou no primeiro mandato do Conselho 2013-2014. Isso ocorreu em 2015, antes de seu funcionamento com o novo modelo que operava só com representantes da sociedade civil, criticando a efetividade dessa transformação pelo fato de o governador indicar as organizações integrantes:

Durante o processo eleitoral, o então candidato, agora governador eleito, Rodrigo Rollemberg, afirmou em diversos fóruns que um de seus compromissos era instalar o Conselho de Transparência formado apenas por membros da sociedade civil. E mesmo sendo informado que o Conselho já existia e que um colegiado de políticas públicas paritário cumpre melhor o seu papel, o reinstalou da forma anunciada. O que está registrado com relação ao fato de ser formado apenas por membros da sociedade é que o governo não fará ingerências, no entanto, é de competência exclusiva do governador indicar os integrantes do colegiado. Qual o debate que se estabelecerá em um espaço representado apenas por um lado? Se o espaço não se propõe a ser de mediação, qual o seu papel de fato? (MANHAS, 2015, p. 1).

O Entrevistado 2 menciona que o CTCS nessa mudança de sua composição corresponde a “um modelo impositivo pelo governador” e ele afirma que o modelo “é ruim porque é impositivo”. Aparentemente o governador consultou alguns integrantes do CTCS à época, mas não proporcionou debates sobre o assunto:

Ele (o governador Rollemberg) fez uma consulta inicial para ver os interessados porque a gente já tinha conversado com ele sobre a necessidade de a sociedade do conselho de transparência ser única e exclusivamente da sociedade civil e que houvesse um assessoramento por parte do governo só na área da secretaria executiva. Então ele acatou plenamente essa situação e no próximo decreto quando ele entra ele coloca a condição da sociedade civil estar plenamente no conselho e cem por cento (E1, 2019).

O Decreto de 2015 manteve a natureza do CTCS dos anos 2013 a 2014, isto é, de natureza consultiva, deliberativa e de acompanhamento das políticas de transparência e controle social. Para o E2, a ideia de um conselho exclusivo da sociedade civil é interessante pelo protagonismo que adquire a sociedade civil, contudo, na prática, existem dificuldades que vêm do instrumento legal, porque não é claro o tipo de vinculação das ações do conselho para a administração pública.

O Rollemberg e aí de certa forma até por uma provocação [...] (de uma ONG) que fez uma carta de compromisso com vários temas relacionados à transparência, controle social etc., ele se comprometeu a manter o conselho, mas ele logo propôs uma

mudança na composição que eu acho que já é o primeiro aspecto interessante. Ele propôs essa composição que seria só da sociedade civil, a princípio uma ideia interessante não só porque coloca esse protagonismo da sociedade civil [...] na prática a gente acabou vendo que não foi tudo aquilo que num primeiro momento apareceu que poderia ser, por quê? Eu já posso apontar algumas dificuldades. Em primeiro lugar se você for olhar o decreto que regulamenta o conselho, não fica muito claro o tipo de vinculação que as ações do conselho geram para a administração pública, né? Geralmente as leis e decretos que criam e regulamentam os conselhos tendem a serem bem claros, em primeiro lugar as decisões daquele conselho vinculam diante da administração, em segundo lugar se algum ato da administração pública depende ou do conhecimento ou da concordância da aprovação do conselho. Isso vai ser muito comum em conselho de saúde, de educação, de transporte, no caso do conselho de controle social e transparência isso não está claro, aqui ele diz que o conselho é deliberativo no sentido de natureza deliberativa e consultivo. Esses dois termos meio que se contrapõem porque se é consultivo ele vai apenas prestar ali um tipo de consultoria técnica [...] Se ele é deliberativo [...] geralmente esse termo é associado a um caráter vinculante das decisões, enfim, das recomendações do conselho que não é o caso, pelo menos não tem sido entendido dessa forma (E2, 2019).

Segundo a fala do entrevistado, além da contraposição dos termos consultivo e deliberativo, o fato de que governo não estar como integrante do Conselho para debater nesse espaço com a sociedade naturalmente o torna menos vinculado a respeito das decisões tomadas.

Não tendo a participação do governo pelo menos como integrante do conselho isso gera um afastamento, um afastamento até natural do governo, se ele não participa das reuniões, se ele não participa das discussões, se ele não vota em aprovar ou rejeitar alguma proposta ele naturalmente se sente menos vinculado aquilo (E2, 2019).

Em contrapartida, para E1, o Conselho é deliberativo no sentido de conseguir com que as autoridades estejam presentes reuniões do CTCS quando demandadas. Desse modo, a mudança na composição do CTCS é percebida pela sua operatividade, sendo fortalecido com a mudança do Decreto.

Nós definimos o regimento na condição de que o conselho ele passa a ser deliberativo, tem poder de deliberação e poder consultivo, como ele é deliberativo, a gente aciona a secretaria nas reuniões que houver necessidade de chamar governador, secretário de estado para dar informações e esclarecer informações que geram dúvidas nesse sentido (E1, 2019).

Dessa forma, acredita-se que existem deficiências no instrumento legal do CTCS no que diz respeito às informações referentes à finalidade do conselho, que podem ser consideradas como uma falha desde a sua formação porque “afinal, conhecer finalidades e competências de um espaço participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e fato” (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 18).

No governo de Rollemberg ocorreu outra mudança instituída pelo Decreto nº 38.844, mas não mudou a característica do CTCS de ser 100% integrado pela sociedade civil e ser de natureza consultiva, deliberativa e de acompanhamento das políticas de transparência e controle

o social. As principais mudanças tratam da relação de obrigar aos órgãos e entidades do poder executivo do DF a responder os requerimentos do CTCS, estipulando prazos e exigindo justificativas, caso não possuísse a informação solicitada. Também existe um novo quórum para aprovar as deliberações do CTCS, de metade mais um de seus membros passa para um terço de seus integrantes.

Foram acrescentados dois motivos para a perda de assento no conselho, conforme o artigo 5º: deixar de indicar representantes para o mandato e não se fazer representar em três reuniões consecutivas. Esses dois elementos somaram-se aos três existentes: que a organização fosse dissolvida por lei; atuar de maneira incompatível com suas finalidades institucionais e alterar sua finalidade estatutária pela qual foi eleita no Conselho.

Com isso, a partir de 2018, as organizações que possuíam representantes com mais de 3 faltas sem justificativa, puderam deixar de compor o CTCS, o que, na prática, não aconteceu porque pelo menos 3 organizações, além das 2 organizações sindicais que deixaram de participar, deveriam ter sido afastadas do CTCS em 2019, se fossem consideradas a presença de seus representantes em 2018. Uma das razões que justificou a situação foi a falta de recursos do próprio CTCS para tratar seus temas administrativos de organização.

A representação da sociedade civil no CTCS foi mantida no último Decreto de 2018 e estabeleceu que o governador designasse as organizações participantes, sem fazer alusão a pelo menos um processo prévio de chamada pública. Dessa maneira, o governo continuou nomeando as organizações, isso significa dizer que os membros são reconduzidos sem nomear o número de organizações faltantes para compor o número de 17 estabelecido no Decreto nº 38.844. Em 2019, 12 das 17 organizações participaram do CTCS e o governo não nomeou as 5 faltantes, indicando certo esvaziamento desse conselho, mantendo-se, assim, a mesma falta de substituição das organizações que aconteceu no primeiro mandato.

Infere-se, portanto, que o instrumento legal do CTCS não incorporou novos recursos para seu funcionamento e continuou recebendo somente o apoio de uma secretaria executiva e o uso de uma sala para as reuniões do conselho.

3.3.2 Categoria 2: caracterização das organizações representantes da sociedade civil

Esta seção aborda as organizações integrantes da sociedade civil no CTCS. Será mostrado que, embora exista diversidade na composição, esta apresenta nula a rotatividade das organizações que participam nos últimos cinco anos de funcionamento, principalmente porque o governo não tem indicado novas organizações para participar.

Baseado no Decreto nº 36.307, em 27 de fevereiro de 2015 foi publicada no Diário Oficial do DF-Suplemento a relação dos representantes titulares e suplentes de 15 organizações da sociedade civil; posteriormente, nos dias 6 e 10 de março de 2015 os outros representantes de duas organizações para completar as 17 estabelecidas no Decreto, configurando a composição apresentada no quadro 4.

Quadro 4 - Composição do CTCS (abril/2015 – fevereiro/2016)

	Organizações da Sociedade Civil
1	CORECON DF
2	OS Brasília
3	ABI
4	DF em Movimento
5	Agenda 21
6	FECOMERCIO
7	FAPE
8	FIBRA DF
9	MCCE
10	CTB
11	Força Sindical
12	NCST
13	DIEESE
14	IFC
15	CRC
16	OAB/DF
17	CUT Brasília

Fonte: Elaborado pelo autora a partir dos dados extraídos das nomeações para integrar o CTCS do DF

Do total de organizações da sociedade civil participantes do mandato anterior 2013-2014, três organizações continuaram participando do CTCS: IFC, Agenda 21 e MCCE. Deixam de participar as organizações INESC, SINDIRETA e CUFA.

Segue abaixo a caracterização das novas organizações que representaram a sociedade civil e que ingressaram no CTCS a partir do ano 2015²⁷:

- a) **Conselho Regional de Contabilidade (CRC)**²⁸: presente em Brasília desde 1960, forma parte do Conselho Federal de Contabilidade uma autarquia profissional criada em 1946, responsável por orientar, fiscalizar o exercício da profissão contábil, presente em cada unidade federativa do Brasil.

²⁷ As Organizações IFC, Agenda 21 e MCCE foram caracterizadas anteriormente, na composição de participantes da sociedade civil durante o mandato do CTCS nos anos 2013 e 2014.

²⁸ Outras informações disponíveis em: <https://www.crcdf.org.br/portal/>.

- b) **Ordem dos Advogados do Brasil do DF (OAB-DF)**²⁹: presente em Brasília desde 1960, a OAB é uma autarquia corporativista, organização que regulamenta e fiscaliza a profissão da advocacia, sendo responsável pela aplicação do Exame de Ordem dos advogados no Brasil. No Golpe Militar brasileiro foi parte ativa nas exigências do restabelecimento da ordem jurídica e democrática.
- c) **Central Única dos Trabalhadores (CUT Brasília)**³⁰: organização de representação sindical do DF, forma parte da CUT fundada em 1983 que representa a milhares de sindicatos, federações e confederações de trabalhadores no Brasil, considerada a maior do país. Está presente em todos os Estados brasileiros e no DF.
- d) **Observatório Social de Brasília (OS Brasília)**³¹: associação civil sem fins lucrativos promove a transparência e o controle social dos gastos públicos no território do DF. Seus objetivos são: “contribuir para que haja maior transparência na gestão pública; fomentar o controle social dos gastos públicos, promover a educação fiscal, incentivar a atividade de micro e pequenas empresas no DF por meio da democratização das compras públicas”.
- e) **Associação Brasileira de imprensa (ABI)**³²: fundada em 1908 é uma associação civil de classe. Presente em Brasília desde 1957, inclusive antes de sua inauguração, reúne os veículos de comunicação como jornais, revistas, emissoras de rádio e TV. Em 2006 fundiu-se com a Associação da Imprensa do DF operando as duas entidades por meio de assembleia geral.
- f) **DF em Movimento**³³: coletivo que reúne redes sociais do DF, agrega e difunde a expressão social, diversidade política e cultural do DF. O coletivo é apartidário e promove debates com políticos e líderes do DF com o objetivo de ajudar a traçar metas e propor diálogo com a sociedade.
- g) **Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do DF (FECOMERCIO/DF)**³⁴: órgão sindical não estatal presente no DF desde 1970, é o responsável por administrar no DF o Sistema Fecomércio e defender os interesses do seu setor como se aprecia no seus objetivos: “orientar, coordenar, proteger perante as autoridades administrativas e judiciais todas as atividades e categorias

²⁹ Outras informações disponíveis em: <http://www.oabdf.org.br/>.

³⁰ Outras informações disponíveis em: <http://www.cutbrasil.org.br/site/>.

³¹ Outras informações disponíveis em: <http://brasil.org.br/>.

³² Outras informações disponíveis em: <http://www.imprensa.org.br/imprensa.htm>.

³³ Outras informações disponíveis em: https://www.facebook.com/pg/dfemmovimento/about/?ref=page_internal.

³⁴ Outras informações disponíveis em: <https://www.fecomerciodf.com.br/>.

econômicas dos setores de comércio, serviço e turismo”, sendo órgão técnico e consultivo do Estado a respeito deste setor.

- h) **Federação da Agricultura e Pecuária do DF (FAPE DF)**: entidade sindical, sem fins lucrativos, sediada em Brasília e fundada em 2003, originária do Sindicato Rural de Brasília do ano 1978. Tem como missão: “Promover o bem-estar, a defesa e o desenvolvimento sustentável do setor rural do Distrito Federal”.
- i) **Federação das Indústrias do DF (FIBRA DF)**³⁵: presente desde 1972 em Brasília, na sua organização participam 10 sindicatos industriais, que representam 4,7% do produto interno bruto (PIB) do DF. Na sua estrutura funcionam o Serviço Social da Indústria (Sesi-DF), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-DF) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL-DF). Entre seus objetivos é possível encontrar a defesa dos interesses das categorias econômicas que a integram, promover sua representação junto aos poderes públicos no DF, prestar assessoria técnica e jurídica aos sindicatos afiliados da defesa dos interesses da indústria, entre outros.
- j) **Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)**³⁶: foi fundada em 2007, presente em todas as regiões do Brasil. Em 2016 foi considerada a terceira central de trabalhadores com maior representação no país, com um 10% aproximadamente.³⁷
- k) **Força Sindical**³⁸: organização sindical de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. Fundada em 1991, presente em todo o território nacional, é considerada a terceira central de trabalhadores com maior representação no país, e, assim como a CTB, possui cerca de um 10% de representatividade no setor.
- l) **Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)**³⁹: organização sindical brasileira fundada em 2005, sendo a primeira central de trabalhadores com sede em Brasília. Considerada a sexta central de trabalhadores com maior representação do setor no país, em 2016 representava 7,5% de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros.

³⁵ Outras informações disponíveis em: <<https://www.sistemafibra.org.br/fibra/index.php>>.

³⁶ Outras informações disponíveis em: <<https://ctb.org.br/>>.

³⁷ Outras informações disponíveis em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2016/04/01/cut-perde-espaco-como-maior-central-sindical-do-pais.ghtml>>.

³⁸ Outras informações disponíveis em: <<https://fsindical.org.br/>>.

³⁹ Outras informações disponíveis em: <<https://www.ncst.org.br/>>.

- m) **Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)**⁴⁰: instituição de pesquisa, de assessoria e educação a qual foi criada e mantida pelo movimento sindical brasileiro. Com origem em 1955, possui importantes dados e informações sobre o mercado que apoia as negociações de trabalho, possui presença em 17 regiões do país. Atua em temas relacionados ao mundo do trabalho desenvolvendo: assessorias às negociações, pesquisas, estudos e estatísticas, educação e formação sindical.
- n) **Conselho Regional de Economia DF (CORECON DF)**⁴¹: autarquia federal, corresponde a um conselho profissional regulamentado do Brasil responsável pela fiscalização profissional dos economistas brasileiros, regulamentado pela Lei nº 1.411/51. Sua missão é “assegurar o exercício legal e ético da profissão do economista”.

Após 2015, uma única organização se integrou ao CTCS nos quatros anos seguintes. Assim, a **Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)** participou somente no ano 2017. Trata-se de organização sindical, fundada em 2008, com atuação nacional e em 2016 esteve dentro das 6 organizações sindicais com maior representatividade do Brasil. Para identificar a participação das organizações da sociedade civil, elas foram agrupadas em seis categorias: organização sindical patronal, Conselho profissional, Instituto de pesquisa, ONG, rede de cidadania e sindicato de trabalhadores.

Depois de 2015 essas organizações, em sua grande maioria, permaneceram no CTCS ao longo da sua trajetória, como se observa no quadro 5, sendo 4 associações sindicais patronais, 3 conselhos profissionais, 1 instituto de pesquisa, 3 ONGs (no ano de 2018 e 2019 – esta categoria diminuiu 2 organizações), 2 redes de cidadania. A exceção foram as organizações de trabalhadores em 2017: 4 organizações de trabalhadores que participam do CTCS. Em 2016 e 2017 foram 3 organizações que participaram dessa categoria; em 2018 foram 2 organizações e nenhuma em 2019. De fato, as 12 organizações que compuseram o conselho no ano 2019, foram quase as mesmas organizações que começaram em 2015.

⁴⁰ Outras informações disponíveis em: <<https://www.dieese.org.br/>>.

⁴¹ Outras informações disponíveis em: <<http://corecondf.org.br/>>.

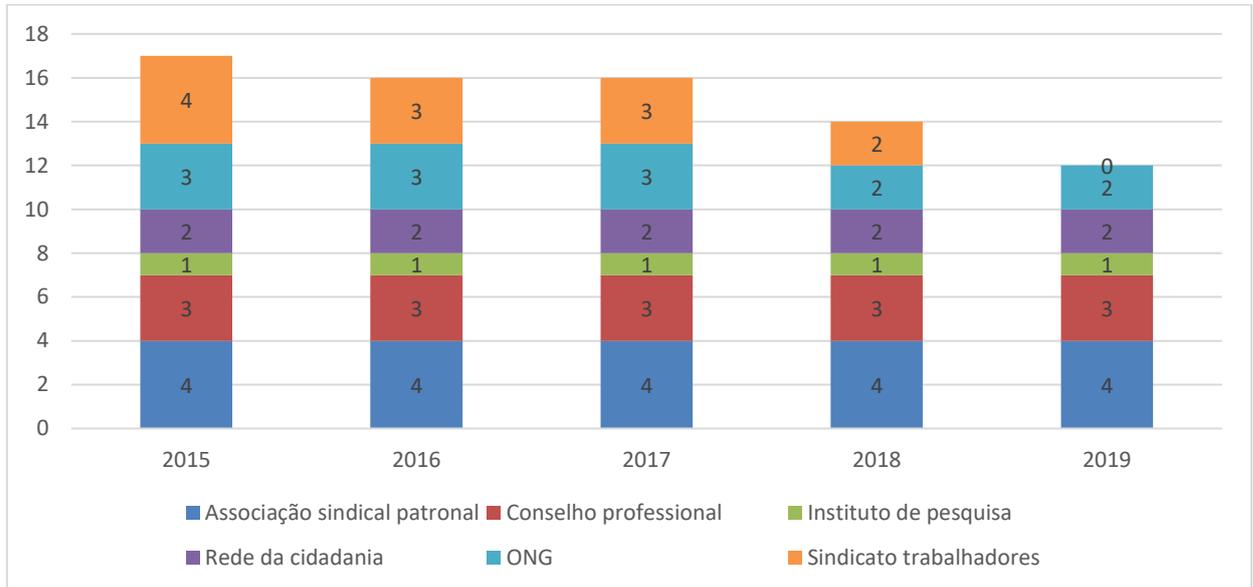
Quadro 5 - Organizações integrantes do CTCS 2013-2019

Integrantes	2013-2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nº Mandatos
1) Assoc. Brasileira de imprensa (ABI DF)	-	1	1	1	1	1	5
2) Agenda 21	1	1	1	1	1	1	6
3) Conselho Regional de Economia DF (CORECON/DF)	-	1	1	1	1	1	5
4) Conselho Regional de Contabilidade (CRCDF)	-	1	1	1	1	1	5
5) Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)	-	-	-	1	-	-	1
6) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB DF)	-	1	1	1	1	-	4
7) Central Única dos Trabalhadores (CUT Brasília)	-	1	-	-	-	-	1
8) DF em Movimento	-	1	1	1	1	1	5
9) Depto. Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	-	1	1	1	1	1	5
10) Feder. da Agricultura e Pecuária do DF (FAPE DF)	-	1	1	1	1	1	5
11) Feder. de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do DF (FECOMERCIO DF)	-	1	1	1	1	1	5
12) Feder. das Indústrias do DF (FIBRA)	-	1	1	1	1	1	5
13) Força Sindical	-	1	1	-	-	-	2
14) Instituto de Fiscalização e Controle (IFC)	1	1	1	1	1	1	6
15) Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)	1	1	1	1	-	-	4
16) Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)	-	1	1	1	1	-	4
17) Ordem dos Advogados do Brasil do DF (OAB DF)	-	1	1	1	1	1	5
18) Observatório social de Brasília (OS Brasília)	-	1	1	1	1	1	5
19) Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)	1	-	-	-	-	-	1
20) Central Única das Favelas DF (CUFA)	1	-	-	-	-	-	1
21) Sindicato dos servidores públicos civis da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Tribunal de Contas do DF (SINDIRETA)	1	-	-	-	-	-	1
Total de org. da sociedade civil por mandato	6	17	16	16	14	12	-

Fonte: Elaborado pela autora a partir das indicações das organizações sociais para integrar o CTCS do DF.

Logo, como mencionado, apenas as organizações de trabalhadores e uma ONG deixaram de participar, como mostra o gráfico da figura 3.

Figura 3 - Gráfico do número de organizações da sociedade civil participantes no CTCS 2015-2019 segundo categoria das organizações



Fonte: Elaborado pela autora com base nas indicações das organizações representantes do CTCS publicadas no sítio web da Controladoria Geral do DF.

A falta de renovação das organizações participantes, que adjudica ao modelo mesmo do CTCS composto unicamente pela sociedade civil e a falta de vinculação com o próprio governo, é um fato que um dos entrevistados menciona como grave.

O mais grave mesmo (considerando a falta de recursos do CTCS) é o modelo do conselho essa coisa de ser formado exclusivamente pela sociedade civil e mantendo as entidades que foram indicadas lá no início em 2015, porque hoje o governador não indica mais, só que são as mesmas organizações, não há renovação, não há nenhum tipo de consulta à população, ainda que fosse pra manter quem está lá, mas a partir de uma consulta e a falta de vinculação do próprio governo pode estar ligada a essa questão deles não participarem né? (E2, 2019).

Mesmo que participem as mesmas organizações cada ano no CTCS e sua integração no Conselho tenha se dado por um convite pessoal do governador da época, é relevante mencionar que existe uma heterogeneidade na composição do CTCS. As organizações, em sua grande maioria, trabalham com a mobilização da sociedade ou com o tema de transparência. As organizações têm um trabalho na sua área de atuação, não são de fachada para defender ideias do governo como menciona E2:

Na minha avaliação pessoal, por sorte foram na maioria organizações que trabalham com a questão da transparência ou que trabalham com mobilização da sociedade, pelo menos isso, a maioria era de fora e tinha certo grau de independência e realmente um trabalho naquela área, não eram organizações que surgiram do nada, enfim... porque isso era muito comum também né? Organizações que acabam servindo de fachada do tipo; eu preciso de uma organização da sociedade civil que defenda essas pautas, vou procurar especificamente qual que eu quero e nesse caso pelo menos na minha

avaliação não houve isso, mas é ruim de toda forma né? Não estou defendendo o modelo não pelo contrário é ruim porque é impositivo né? (E2, 2019).

Sobre as entidades que se retiraram do CTCS, a primeira organização que deixou de participar corresponde a um sindicato de trabalhadores que em 2016 não informou os nomes de representantes para aquele ano. O CTCS encaminhou ofício a essa organização sindical, que não respondeu (Memória da Reunião Extraordinária n° 1, 2016, CTCS). Diante disso, o CTCS expediu um requerimento ao governador para substituir a entidade sindical. Essa situação trouxe o debate de novos nomes para substituí-la, inclusive com a votação no plenário para eleger quem ocuparia a cadeira no conselho.

No mês de junho/2016, via requerimento (Ofício n° 1, CTCS), foi solicitado do CGDF ao Governador uma nova indicação de entidade da sociedade civil para compor o CTCS, requerimento que seria aceito, mas só na composição do CTCS do ano seguinte (junho/2017), um ano depois quando o Governado designou uma organização sindical como novo integrante do conselho. Essa votação por novos representantes aconteceu somente na reunião citada (em 2016), sendo a única vez que os representantes das organizações da sociedade civil mencionaram eventuais novas organizações para compor o CTCS e votaram para definir quem poderia entrar neste espaço.

O caso de outra organização sindical, que deixou de participar no CTCS em 2017 chama a atenção, porque embora tenha designados representantes para participar do CTCS nos anos 2015 e 2016, ela nunca assistiu a uma reunião. Em 2015 a organização apareceu com seus representantes designados no Diário Oficial, de 27 de fevereiro de 2015, similar ao que ocorreu em 2016, na publicação do Diário Oficial, de 27 de abril de 2016, quando foram reconduzidos seus representantes para tomar conta dos assentos no CTCS. Esses representantes (titular e suplente) nunca participaram de uma reunião. A entidade, em 2015, justificou algumas de suas faltas às reuniões, embora não tenha participado ao resto delas, pois em 2016 apareceu ausente em todas elas sem justificção, e o CTCS não solicitou substituição da entidade. Já em 2017 não nomeou representantes, deixando de participar formalmente do conselho.

Esse caso foi comentado com o entrevistado 2, considerando as reiteradas faltas de algumas organizações e que o Regimento Interno aprovado na Resolução n° 01, de 13 de maio de 2015, do CTCS, no seu artigo 15 mencionasse que por deliberação do Plenário do CTCS, perderia o mandato o conselheiro(a) que fosse desvinculado/a da sua organização e/ou deixasse de comparecer injustificadamente a duas reuniões.

E2 menciona que frente a essa situação há dificuldades para dar acompanhamento a temas administrativos quando não se conta com os recursos necessários para operar de maneira ótima.

Eu sentia uma falta de um apoio administrativo, técnico e jurídico, porque? [...] porque é muito difícil fazer a administração dessas questões; controle de presença, controle de ausência, a própria comunicação para alertar essa organização que ela não está participando, (informar) que ela é sujeita a ser excluída do conselho, então muitas vezes quando você inicia esse processo de possível exclusão você não pode perder um prazo, não pode perder um documento porque isso pode prejudicar todo esse procedimento, tem que ser feito com cuidado. Aí quando você tem a falta de apoio prático material, administrativo, jurídico, você tem uma dificuldade (para operar) (E2, 2019).

O CTCS conta com uma secretaria executiva, que é servidora da CGDF para, entre outros temas, acompanhar os temas administrativos. Contudo, isso demonstra não ser suficiente, pois a secretaria devia dividir suas funções entre as correspondentes à CGDF e a ser secretaria do CTCS. O anterior, somado aos próprios fluxos internos administrativos próprios da gestão pública, como acontece com os requerimentos do próprio CTCS, resultava dificuldade para acompanhar os temas administrativos do CTCS, como a substituição de uma entidade representante, tal como comenta o E2.

(O CTCS) dividia uma servidora que tinha suas atribuições dentro da controladoria e também fazia a secretaria (do conselho), não é uma crítica a servidora, é uma crítica à forma, tinham coisas que demoravam, demoravam demais, não eram feitas, e nessa questão específica do acompanhamento da participação da eventual substituição, isso acaba atrapalhando bastante porque é um fluxo que precisa ser mantido, se você quebra o fluxo você tem que reiniciar o processo (E2, 2019).

Dessa forma, é possível verificar no gráfico da figura 3 que unicamente no ano de 2015 conseguem participar 17 organizações do CTCS, como estabelece o Decreto nº 36.307. Com a saída da primeira organização sindical em 2016, integram o CTCS 16 organizações. Em 2017, integrou-se ao CTCS outra entidade sindical, que participará somente nesse ano. Portanto, em 2017 continuam participando 16 organizações. Já em 2018, além da saída de outra entidade sindical, também saiu uma ONG, que deixou de participar por ser um ano eleitoral e justificou não possuir representantes para referido ano. Ambas as organizações não foram substituídas, ficando o CTCS com só 14 participantes. Finalmente, no ano de 2019, saíram as duas últimas organizações de trabalhadores que continuavam participando, mas que não confirmaram representantes para aquele ano, ficando o conselho com apenas 12 organizações da sociedade civil.

O fluxo de saída de participantes correspondentes basicamente aos sindicatos de trabalhadores é uma evidência discutida no plenário do CTCS no ano 2018. Um dos motivos para essas organizações deixarem de participar do CTCS foi a ineficiência prática do organismo:

O conselheiro[...] propõe a reflexão às motivações das duas entidades com possibilidade de perda de assento. De maneira informal e fora das reuniões, perguntou o motivo da saída para as instituições e a principal resposta que obteve foi a que acham o CTCS ineficiente de forma prática. (1ª Reunião Extraordinária 2018)

A observação exposta pode ser complementada com uma crítica de uma das conselheiras representantes de organização sindical, realizada no próprio plenário do CTCS, que reforçaria a observação anterior e permitiria entender os motivos dos(as) representantes dos sindicatos sair do CTCS

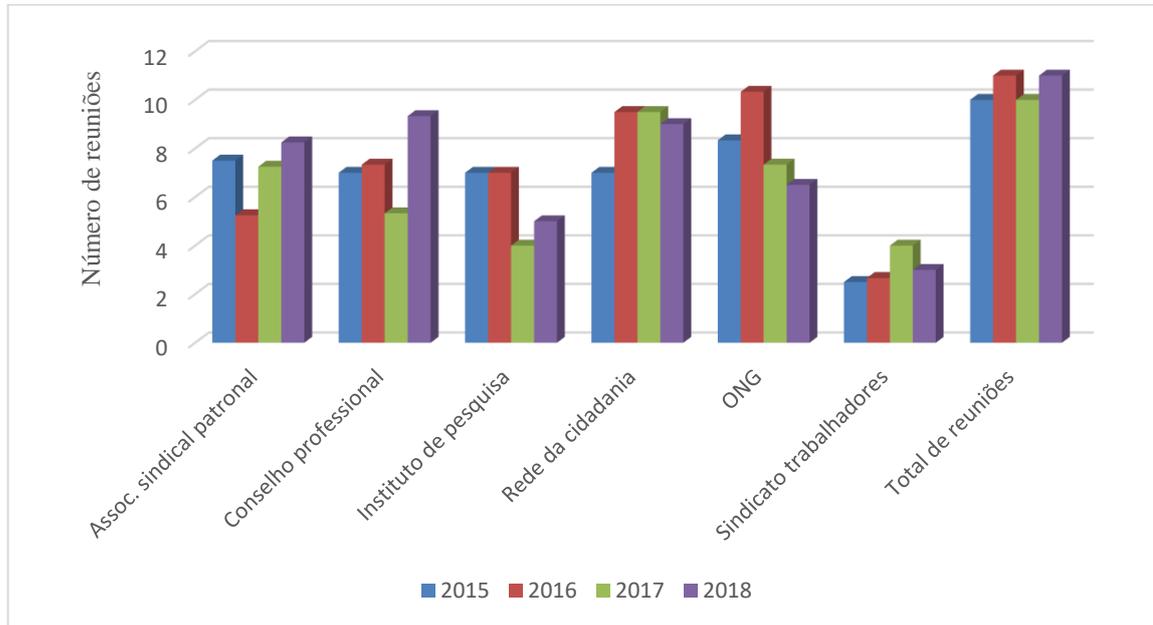
A conselheira (representante de organização sindical) requereu um pedido de respeitabilidade ao conselho. Afirmou que várias pautas já foram tratadas por autoridades presentes no conselho, houve promessas e ainda assim não houve soluções. Criticou também a usabilidade do Portal da Transparência. (3ª reunião ordinária CTCS, 2018)

Outra interpretação é apresentada pelo E2, para quem o fato de o CTCS não ser o foco temático das organizações sindicais somado ao contexto político do país poderiam ser outros motivos de afastamentos dessas organizações do CTCS:

Eu percebi é que (as organizações sindicais) realmente não tinham interesse nesse tema (sobre a transparência). Eu não sei se esses sindicatos acabam tendo um foco muito específico na pauta trabalhista especialmente agora que estão enfrentando pautas tão importantes, não sei realmente, mas é um fato isso que nunca demonstraram um maior interesse nessas temáticas, dessa competência do conselho (E2, 2019).

O distanciamento das organizações de trabalhadores pode ser identificado também no histórico de presenças às reuniões do CTCS por tipo de organização que compõe o Conselho de acordo com o gráfico da figura 4.

Figura 4 - Gráfico da participação das organizações da sociedade civil segundo tipo de organização nas reuniões do CTCS anos 2015-2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir das assistências às reuniões do CTCS registradas nas memórias dos anos 2015, 2016, 2017 e 2018, publicadas no sítio web da Controladoria Geral do DF

Em face da pouca rotatividade das organizações participantes no CTCS, cabe esclarecer que, embora as organizações participantes no CTCS durante esses cinco anos sejam as mesmas que participaram cada ano, as pessoas que fazem parte do conselho, como representantes dessas organizações, são substituídas a cada dois anos, como estipula o Decreto nº 36.307. O seu artigo 3º estabelece que os membros titulares e suplentes terão mandato de um ano e será possível a recondução uma única vez. Na prática, o CTCS não teve rotatividade de organizações participantes, mas teve em relação aos seus representantes. De fato, nos últimos cinco mandatos participaram 97 pessoas tanto titulares quanto suplentes⁴², e o costume foi que os representantes fossem reconduzidos no cargo, o que aconteceu com mais da metade destes (57%).

É importante também conhecer como é composta a participação interna do CTCS do DF na sua trajetória. O conselho possui uma representação coletiva com diversidade de instituições que foram agrupadas em seis categorias. Trata-se de entidades que pluralizam a participação nesse espaço público por corresponder a diferentes tipos de organizações. Assim como acontece com as organizações integrantes dos conselhos de gestores de políticas públicas, a representação das organizações está baseada nos critérios elencados por Borba e Luchmann

⁴² Entre os anos 2015 e 2019, 97 pessoas participaram no CTCS tanto titulares quanto suplentes. 42 pessoas participaram só um ano, 45 pessoas participaram dois anos, 6 pessoas participaram 3 anos e 4 pessoas participaram 4 anos. O anterior, considerando participação segundo as nomeações no cargo e não suas assistências ao CTCS. O valor total corresponde a 158 nomeações, valor superior a 150 nomeações dos 5 anos porque teve casos que durante o mandato a organização pediu para trocar representantes.

(2010) que são: critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho, considerando que possuiriam interesse por uma maior transparência pública e controle social das decisões da autoridade de governo nas suas temáticas internas de funcionamento, segundo foi comentado pelo entrevistado nº2. Mas, por outro lado, várias das organizações do CTCS promovem a defesa de causas e interesses de grupos, que dispõem de métodos próprios para propor iniciativas e influenciar as ações do governo. Também existem outras que promovem a defesa de causas sociais de setores excluídos dos processos de decisão política, que corresponde a outro dos critérios dos autores.

A representação do CTCS é semelhante à dos conselhos de políticas públicas que, segundo destacam Borba e Luchmann (2010), é coletiva, voluntária, periódica. A escolha de seus representantes é por indicação do governo e a maleabilidade de entrada e saída do espaço representativo se dá pela mudança de integrantes do conselho que representam as organizações participantes e não pela entrada de novas organizações, considerando que existe um controle de entrada por parte do governo nas suas indicações.

Conforme vimos anteriormente, Avritzer (2007a, p. 457-458) apresenta as representações coletivas em que a forma não institucionalizada de ação encontradas nos conselhos de participação de políticas públicas no Brasil, podem ou não incluir todas as associações ligadas ao tema do grupo origem, como também pode ou não estar organizado em associações. No caso do CTCS, vê-se que essas representações em geral correspondem a uma forma de representação mais próxima à representação por **escolha**, não sendo uma representação do tipo eleitoral porque existe uma seleção e não votação de representantes.

Exemplos disso são as 17 organizações indicadas para integrar o CTCS do DF em 2015. Nas organizações das categorias associação sindical patronal, conselho profissional, sindicato de trabalhadores e ONGs, eleições são realizadas efetivamente para presidir essas entidades. Como as representações no CTCS do DF em 2015 estavam constituídas, em geral, por representantes de dirigentes dessas organizações, sem eleições para esta representação em particular, estariam mais próximas à representação **presuntiva** apresentada por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006b).

No caso do primeiro mandato do CTCS do DF (2013-2014), as representações foram 4 delegados da Consocial e 6 organizações sociais, onde a maioria de seus representantes participou da Consocial como delegados também. Todos foram eleitos na conferência distrital da atividade, para exercer diretamente como representantes. Este caso sim corresponderia ao argumento eleitoral na representação presuntiva dos autores citados.

Em duas entrevistas abertas realizadas surgiu o tema do perfil dos conselheiros representantes no CTCS do DF. Ambos mencionaram (E1 e E2) que o perfil dos conselheiros correspondeu ao mesmo perfil, em geral, de outros conselhos públicos do DF. Um dos entrevistados especificou o perfil, de maneira geral, como homens, brancos e com educação superior à média da população. Procurando mais informações sobre as características dos conselheiros do DF, reparou-se a existência de uma breve caracterização realizada pelo GDF em 2013, no marco do I Seminário Distrital de Conselhos de Estado, que reuniu conselheiras e conselheiros do DF. O perfil desses integrantes de conselhos mostrou pessoas com idades entre 41 e 60 anos, predominância do gênero masculino, escolaridade superior completa com pós-graduação e de raça branca. Considerando as características do território do DF, conclui-se que o perfil dos conselheiros tende a reproduzir as desigualdades dessa localidade.

Quanto à diferenciação por gênero em particular, identificou-se a alta prevalência da presença de homens em relação às mulheres nos plenários do CTCS do DF. Nos anos 2015 e 2016, a presença de mulheres titulares no CTCS do DF correspondia somente a 18%; já em 2017 o conselho não teve nenhuma mulher como conselheira titular, sendo o fato advertido pelo próprio governador Rollemberg no dia da posse dos conselheiros. Apesar disso, a partir de 2015, 3 dos 5 anos de funcionamento do CTCS do DF, o conselho esteve presidido por mulheres.

3.3.3 Categoria 3 - Decisões do CTCS: requerimentos demandados

Esta seção tem como objetivo identificar as principais decisões do CTCS e quais as organizações da sociedade civil que participaram nessa dinâmica, conforme ilustrado no quadro 6. Também serão descritas as principais demandas do CTCS e quais foram canalizadas como recomendações correspondentes ao primeiro mandato do conselho (2013-2014)⁴³, bem como os requerimentos a partir de 2015, quando o CTCS começou a fazer exigências formalmente mediante ofícios conduzidos à Controladoria Geral do DF. No total foram encontrados 67 requerimentos entre abril/2015 e maio/2019, considerando 4 mandatos do CTCS.

Quadro 6 - Principais recomendações e requerimentos do CTCS 2013-2019

(continua)

⁴³ Embora as memórias dos anos 2013 e 2014 mencionem algumas solicitudes, a diferença dos outros anos posteriores a 2015, não foi possível achar documentos formais tais como ofícios sobre esses pedidos.

Ano	Principais demandas dos requerimentos e recomendações	Tipo de organização que apresenta	Solução*
2013-2014	Implantar no GDF o sistema de transparência Ativa - STA previsto na Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.	Não achada	Não achada
	Implantar a Política de Dados Abertos do DF com base no diagnóstico e plano de ação elaborados pela <i>Open Knowledge Brasil</i>	Não achada	Não achada
	Encaminhar a Câmara Legislativa do DF a instituição por Lei do CTCS nos moldes do Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012	Não achada	Não achada
	Apoiar a implementação do plano de metas do CTCS de 29 de julho de 2014	Não achada	Não achada
2015	Reformulação do sitio web do Diário Oficial do DF	ONG, Plenário do CTCS	Sítio web do Diário Oficial reformulado.
	Sistema para acompanhamento das emendas parlamentares	ONG, Plenário do CTCS	Em andamento
	Ferramenta " <i>push</i> " para licitações e contratos públicos do DF	ONG, plenário do CTCS	Em andamento
	Portal para unificar licitações e contratações da AP distrital	ONG, plenário do CTCS	Em andamento
	Planilhas de custo das empresas de ônibus no DF	Não achada	Envia planilhas que usa para a composição da tarifa
2016	Esclarecimentos sobre aluguéis de espaços públicos	ONG	Informações requeridas e material solicitado entregue
	Eleições do conselho tutelar, esclarecimentos sobre custo de serviço de contratação de empresa para eleições do conselho	Sindicato de Trabalhadores	Informações enviadas com detalhamento
	Acesso ao sistema das metas assumidas GESTÃO DF	ONG	Em andamento. Plataforma para a sociedade civil sendo desenvolvida (sem data estimativa de término)
	Custos da Eleição Administrador Regional e Participação Social	ONG	Sem resposta formal. Governo não realizaria eleição para as Ras.
	Desempenho da arrecadação tributária	Associação sindical patronal	Informações no Portal de Transparência

Quadro 6 - Principais recomendações e requerimentos do CTCS 2013-2019

(continuação)

Ano	Principais demandas dos requerimentos e recomendações	Tipo de organização que apresenta	Solução*
2017	Transparência ativa dos imóveis da Terracap	ONG	Publicação de informações solicitadas no site de transparência no mês de dezembro 2017
	Questionamentos referentes a temas de saúde no DF	Grupo de Trabalho: Rede da cidadania, Conselho profissional e Sindicato trabalhadores	Questionamentos respondidos, Secretaria de Saúde do DF comparece a reunião do CTCS
	Perda de recursos do Programa de Aceleração de Crescimento PAC (mobilidade urbana no âmbito PAC)	Associação sindical patronal	Entidades públicas enviam informações
	Divulgação no portal da transparência dos gastos públicos com alugueis	Rede da cidadania	Dados foram encaminhados a CTCS formalmente. A espera de publicação da informação, em andamento.
	Informações sobre Estatuto do instituto hospital de base. Solicita incluir no Estatuto, transparência das informações e possibilidade de Controle Social.	ONG	Secretário adjunto comparece a reunião do CTCS e convida a integrantes do CTCS participar das reuniões do estatuto.
2018	Informações sobre Crise Hídrica no DF	Rede da cidadania	Autoridade de CAESB comparece a reunião do CTCS e entrega resposta a observações do plenário
	Gastos de publicidade em 2018 ano de eleições	Associação sindical patronal	Encaminhamento dos dados solicitados
	Esclarecimentos sobre CENTRAD. Sobre o contrato de Concessão Administrativa para construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do DF.	Rede da cidadania	4 entidades públicas encaminham respostas. Algumas respostas são parciais, reiteradas, redirecionadas e outras respondidas.
	Solicita participação na Equipe de transição	Associação sindical patronal	Reencaminha resposta

Quadro 6 - Principais recomendações e requerimentos do CTCS 2013-2019

(conclusão)

Ano	Principais demandas dos requerimentos e recomendações	Tipo de organização que apresenta	Solução*
2019	Possibilidade divulgação estoque medicamentos online	Conselhos profissionais	Em andamento. Requerimento foi realizado no mês de maio de 2019 e atualização publicada do CTCS corresponde ao mês de maio 2019.
	Esclarecimento sobre o programa de Educação Fiscal	Rede da cidadania	Informações enviadas sobre programa de Educação Fiscal
	Adesão COMPRAS/DF. Status de desenvolvimento e da adesão ao sistema COMPRAS DF	Não achada	Em andamento. Requerimento foi realizado no mês de maio de 2019 e atualização publicada do CTCS corresponde ao mês de maio 2019.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das recomendações, requerimentos do CTCS e status dos requerimentos publicados no sitio web da CGDF além das memorias do CTCS⁴⁴.

* Informações dos anos 2015, 2016 e 2017 - última atualização em 13 de dezembro de 2017 pelo CTCS no documento status de requerimentos 2015-2017. Informações dos anos 2018 e 2019 - última atualização em 28 de maio de 2019 pelo CTCS no documento *status* de requerimentos 2018.

Nos anos de 2013 e 2014, a Recomendação n° 1, de 3 de dezembro de 2014, assinada pelo Presidente do CTCS, cargo exercido pelo Secretário de Transparência e Controle da época (cargo equivalente ao atual controlador geral do DF) estabeleceu cinco recomendações: implementação do sistema de transparência ativa (STA)⁴⁵ e a política de dados abertos, cujos temas já contam com informações e bases de dados publicadas atualmente; apoio do plano de metas do CTCS elaborado no mês de julho 2014, que guardariam relação com as competências do Conselho⁴⁶ e outra correspondente a apoiar as propostas da I Consocial; a última recomendação e que também chama atenção é o encaminhamento à Câmara Legislativa do DF de um Projeto de Lei que institucionalize por Lei o CTCS no modelo paritário. O anterior,

⁴⁴ Nos anos 2013-2014 as demandas correspondem a recomendações realizadas pelo CTCS no fim de 2014. O resto das demandas corresponde a requerimentos. As recomendações do ano 2019 estudadas nesta pesquisa correspondem à data de maio/2019, mês que termina o mandato das organizações que foram indicadas no ano 2018.

⁴⁵ O STA, segundo consta no documento, é um sistema desenvolvido pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF para acompanhar a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral nos sites institucionais dos órgãos públicos do DF.

⁴⁶ Entre as metas mencionadas estão; georreferenciamento das ações orçamentárias, auditorias cidadãs, cursos educação a distância sobre transparência e controle social, estudo sobre o impacto dos instrumentos de transparência no DF, *ranking* de transparência ativa (este tema foi recolhido pelo governo distrital), monitoramento da lei de transparência, selo de qualidade de transparência, entre outros.

claramente com a intenção de que a continuidade do CTCS não dependesse dos governos de turno e fosse uma instituição que os transcendesse, o que não aconteceu, por exemplo, com o orçamento participativo do DF.

As 5 recomendações foram encaminhadas pelo CTCS ao governador Rollemberg quando assumiu seu mandato no governo. Embora a recomendação de lei não tenha sido atendida pelos dois governos seguintes do DF, o conselho continua funcionando graças ao compromisso das organizações originárias de 2015, seus repetitivos/as representantes como foi visto anteriormente e vontade dos governos de manter o conselho.

Na administração do governador Ibaneis em 2019 foi pleiteado novamente pela presidenta do CTCS ao controlador geral do DF, já na primeira reunião do Conselho, a possibilidade de um projeto de Lei (Primeira reunião ordinária 2019 CTCS). Apesar de terem sido encontradas essas 5 recomendações nas memórias publicadas do CTCS, é possível ver outras demandas expostas no plenário, tais como: “publicitar no ‘Portal dos Conselhos’ as deliberações dos conselhos de Estado como forma de incentivar a efetividade das ações” (CTCS, Reunião Extraordinária nº 2, 2013), “pedido de reunião para prestar esclarecimentos quanto ao uso dos recursos orçamentários destinados à Conferência Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente” (CTCS, Reunião Ordinária nº 5, 2013), pedido atendido e “participação da sociedade civil no Comitê de Revisão Normativa dos Órgãos de Deliberação Coletiva da Administração Direta, Autárquica e Funcional” (CTCS, Reunião Ordinária nº 4, 2013), entre outras. Esta última moção não teve resposta formal da SEGOV, a quem foi encaminhado ofício 5/2013 – CTCS, embora o conselheiro representante do órgão tenha esclarecido as informações solicitadas.

Em 2015, quando começou o novo modelo de funcionamento do CTCS com a participação exclusiva das organizações da sociedade civil, chamou a atenção que já na primeira reunião foram apresentados 7 requerimentos, dos quais 2 foram mencionados no plenário e 5 corresponderam a uma única ONG. No total do ano, foram registrados 9 requerimentos. O ano de 2016 tem também um destaque, do total de 15 requerimentos realizados, 6 constituíram pedidos reiterativos por demandas do CTCS não atendidas no ano 2015. Em 2017 e 2018 dois temas ganharam espaço no debate: a perda de recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) referente à mobilidade urbana e a esclarecimentos sobre o Centro administrativo do DF (CENTRAD), onde o CTCS demandou conhecer o contrato de concessão administrativa para construção, operação e manutenção desse centro. Cada tema teve pelo menos 4 requerimentos cada, onde o CTCS solicitou informações a várias entidades públicas e incluiu pedido reiterativo.

O quadro 6 apresenta 26 das principais demandadas do CTCS entre abril/2013 a maio/2019, considerando os temas que não guardaram relação com o funcionamento do CTCS e nem sua administração, e que os temas representem, nas quais foi possível identificar 20 organizações que apresentaram os temas no plenário e que depois de uma votação entre os (as) representantes presentes, constituíram-se esses temas como demandas do CTCS.

Do total de 20 demandas identificadas, é possível ver que quem têm apresentados os temas são praticamente 3 organizações: ONG (9 temas), Associação sindical patronal (4 temas) e as Rede de cidadania (4 temas). As outras organizações apresentaram um menor número de temas: Conselho profissional (1 tema), Instituto de pesquisa (0 tema), Sindicato de trabalho (1 tema) e 1 grupo de trabalho composto por Rede da cidadania, Conselho profissional e Sindicato dos trabalhadores (1 tema).

A liderança de temas por três organizações é refletida também na presença em reuniões e na presidência do CTCS, considerando que são estas que têm conseguido o cargo em três mandatos: 2013-2014, a vice-presidência foi obtida por uma rede da cidadania (a presidência nos primeiros dois anos era do então secretário de transparência), 2015: ONG, 2016-2017: ONG, 2018: Sindicato Patronal, 2018-2019: Rede da cidadania.

Embora tenha sido um curto mandato, destaca-se que em 2018 voltou a ser candidato um representante de uma organização sindical patronal, depois de perder a eleição em 2017 para o candidato da ONG. Contudo sua presidência durou um curto período, pois o representante abandonou o CTCS para se candidatar ao Senado em 2018 pelo Partido Progressista (PP). Assim, renunciou a candidatura no mesmo ano por ser inapto ao cargo, mas terminou apoiando o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Sobre o atendimento dos requerimentos por parte do GDF, o E2 aponta as dificuldades para se conseguir a resposta da autoridade, considerando que os pedidos foram reiterativos e aconteceram ao longo da trajetória do CTCS.

O conselho está vinculado a Controladoria Geral (DF) e ela acaba fazendo um meio campo né? Uma interlocução com os órgãos quando tem requerimento (do CTCS) e nem sempre a gente conseguiu (respostas) [...]. Primeiro uma resposta, em muitos casos a gente sequer tinha resposta, em outros casos a gente tinha resposta, mas o cumprimento daquelas recomendações não acontecia. Para ser sincero, tinha resposta que era uma verdadeira enrolação [...], muitas vezes vinha até assinado pela autoridade máxima, secretário e tal, daí falava e falava e não dizia nada, na verdade nem dizia que não ia cumprir, não dizia absolutamente nada (E2, 2020).

Esse depoimento pode ser complementado com os registros das reuniões do CTCS que demonstraram as dificuldades de conseguir as informações solicitadas pelo conselho, além de

outro entrevistado que expõe a existência de ofícios do CTCS sem resposta e da existência de autoridades do GDF com ficha suja.

O presidente e conselheiros consideram que a resposta não é satisfatória, pois não existe a necessidade da CGDF reiterar o pedido que já foi realizado pelo CTCS. A conselheira [...] comentou que acha um desrespeito ao conselho e a função do conselho receber uma resposta como essa. O conselheiro [...] sugere fazer uma manifestação contrária e (o presidente do CTCS) concordando diz que a resposta não atende e sugere encaminhar uma resposta à SEFAZ com cópia para a Casa Civil. Todos os conselheiros manifestam a aprovação (Memória 3ª reunião extraordinária CTCS, 2016).

A gente pede muito a atuação deles (autoridades) com ofício e tudo né? Tem ofício que a gente não tem resposta, inclusive do próprio governador. E um problema no distrito federal era justamente a questão das contas públicas, prestação de contas públicas. Tem outra situação também que eles até resolveram tirar, ficha suja e não fazer um livro de fichas sujas, que o governo não deixasse mais divulgar esses nomes (E1, 2019).

As demandas não atendidas por órgãos do governo distrital, que são requerimentos do CTCS, provocaram a renúncia do próprio presidente do CTCS (representante de uma ONG que ocupava o cargo pelo segundo ano consecutivo no Conselho), no final de 2017. O presidente do CTCS argumentou na sexta reunião ordinária de 2017, que renunciava devido à falta de apoio pela CGDF aos encaminhamentos do Conselho. Do mesmo modo, mencionava uma conversa com o Controlador Geral do DF sobre a competência do Conselho, apontando que “concorda com a posição do Controlador de que o Conselho deveria focar nas áreas de sua competência, mas ainda assim, encaminhou as demandas do Conselho, tendo em vista ter sido uma decisão majoritária do mesmo” (Sexta Reunião Ordinária CTCS, 2017).

Chama a atenção que o presidente do CTCS de 2017 renunciasse pela falta de apoio da CGDF, sendo que o Controlador Geral do DF na época foi conselheiro do CTCS no primeiro mandato, como representante de uma ONG e que só deixaria de participar na metade do ano 2014 para ser candidato a deputado distrital do DF nas eleições de 2014. Um dos entrevistados faz referência a tal situação:

A gente entende que quando a pessoa assume um cargo, uma posição no governo ela passa a ter outros compromissos, não estou aqui fazendo juízo de valor da pessoa, mas às vezes os interesses que precisam ser atendidos começam a mudar um pouco e as prioridades, não digo nem interesses mas as prioridades começam a mudar um pouco e eu fiquei bastante contrariado com relação a falta de apoio que a gente tinha (E2, 2020).

Apesar das dificuldades para seu funcionamento como a falta de recursos em apoio para traslados dos conselheiros(as), contar apenas com o apoio administrativo de uma só funcionária de meio tempo, falta de estrutura física, por não dispor de locação exclusiva para funcionar e

apoio mais substancial, que é contar com a CGDF para seguir e cobrar respostas do Conselho e até aplicar sanções como a LAI estabelece, que seria de responsabilidade da CGDF, o CTCS conseguiu vários logros.

Entre as vitórias do CTCS estão: “aperfeiçoamentos no próprio portal de transparência, no próprio SIC de alguma forma foram influenciados pelo conselho, a ouvidora, algumas pautas da TERRACAP” (E2, 2020), somadas à publicação de informações no portal de transparência, aprimoramento do portal do Diário Oficial do DF, entre outros.

Mesmo que os temas que trata o CTCS possam parecer distantes para a maioria da população do DF, especialmente para a população mais carente por se tratar de temas altamente técnicos da administração pública, é possível perceber que vários deles guardam relação com a população menos favorecida na região pelo impacto que eles representam. Exemplos desses temas são mencionados no quadro 6 referentes a: ônibus do DF, os questionamentos do CTCS sobre o tema saúde pública do DF, perda de recursos do PAC que trairia recursos ao DF e com isso aumento no emprego, crise hídrica, estoque de medicamentos, educação fiscal, entre outros. E, de forma geral, crê-se que o aperfeiçoamento na gestão pública leva a uma melhor utilização do recurso público, o que gera uma consequência positiva na qualidade de vida da população em geral.

Diferentemente das deliberações dos conselhos de gestores de políticas públicas, as deliberações do CTCS do DF são encaminhadas mediante ofício à CGDF, que reenvia os documentos às respectivas entidades públicas de governo. Essas deliberações são precedidas de oportunidade de debate onde cada conselheira/conselheiro possui direito de se manifestar e propor temas para novas deliberações que entram numa pauta segundo maioria dos conselheiros presentes. Assim, existem procedimentos estabelecidos que o poder público não tem ingerência nos temas, na pauta e nem no debate. Dessa maneira, o impacto social das deliberações do conselho nos critérios dos autores Gurza Lavalle e Isunza Vera (2009) pode ser catalogada no nível informativo porque não existem obrigações das deliberações para o poder público.

No caso das categorias de Avritzer (2008), o desenho participativo do CTCS do DF, no qual cidadãos ou associações da sociedade civil participam do processo político decisório, não é possível encontrar uma categoria única a ser estimada. Isso porque o conselho pode ser considerado como um desenho participativo de baixo para cima, mas sem livre entrada de participantes, já que está restrito às indicações da autoridade pública. No caso de partilha do poder, não existem no conselho estudado atores estatais na sua composição e o conselho não é regulado por lei, senão por decreto e da mesma forma, não há sanções pela não instauração.

Finalmente, o CTCS do DF não teria um formato de ratificação pública, uma vez que seus conselheiros não são chamados a referendar esse tipo de decisões.

3.4.4 Categoria 4 - Interlocação do CTCS com outros conselhos do DF

Se considerar em geral os conselhos de políticas públicas no Brasil, pode-se ver que constituem um importante espaço de participação da sociedade civil. São, em efeito, uma ampla rede que integra numerosas organizações em cada Estado brasileiro, em nível federal, estadual e municipal. Contudo, em inúmeros estudos e diagnósticos do tema de conselhos no Brasil, o funcionamento dessas instâncias de participação indicam muitos obstáculos enfrentados para dar cumprimento aos seus objetivos de controle social, ressaltando entre eles, a baixa visibilidade perante a população e a ausência de interlocação entre os próprios conselhos (SILVA; LABRA, 2007). Justamente esse assunto que aparece no Decreto nº 36.307/2015 nas competências do Conselho no artigo 2º, inciso IV, onde é mencionado que compete ao CTCS “atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o aprimoramento do controle social no Distrito Federal” atribuição que se mantém no estabelecido no Decreto nº 34.032/2012 que criou o CTCS.

Os dois elementos, visibilidade frente à população e articulação com outros conselhos, são tratados nesta seção, onde são revisadas as possíveis existências de interlocações do CTCS com outros conselhos do DF e com a sociedade em geral em relação ao seu trabalho nos temas de transparência e controle social.

Na revisão das memórias do CTCS, no período abril/2013 e maio/2019, nos cinco mandatos do Conselho, não é possível encontrar interlocações estabelecidas e permanentes com outras organizações de controle social e conselhos do DF. Não obstante, é possível achar alguns indícios que dão conta de possíveis avanços no tema, embora sem continuidade.

Exemplos disso são vários casos do primeiro mandato do CTCS (2013-2014) no modelo paritário: a) quando o plenário do Conselho solicita encaminhar dados de conselhos do Estado com seus contatos e ações desenvolvidas; b) quando solicita apresentar o CTCS aos outros conselhos do DF, no caso da solicitação para realizar um mapeamento público de organizações com atuação local no DF e a difusão de oficinas sobre controle social realizada no CTCS; c) quando solicita difundir-la para outros conselhos de controle social no DF. Entre esses e outros temas, a SEGOV da época menciona que está elaborando um “Portal dos Conselhos” para publicitar informações e decisões dos conselhos, portal que durante o desenvolvimento desta pesquisa não foi encontrado.

Após 2015, também é possível ver sinais que avançaram na importância de uma maior aproximação para outros conselhos. Em 2015, por exemplo, o plenário do CTCS concorda em solicitar aos conselhos do DF, por meio do CGDF, a divulgação de suas “ações, atos, eleições e demais informações relevantes em sítio oficial como forma de disponibilização do conteúdo à sociedade” (Memória da 4º Reunião Ordinária, 2015)

A participação do presidente do CTCS no fórum dos conselhos organizado pela ENAP em 2017, onde o presidente apresentou o CTCS com seus avanços e dificuldades, gerou oportunidade também para conhecer outras instâncias de participação no território. Ainda nesse mesmo ano, um conselheiro representante de uma das redes de cidadania apresentou ao plenário do CTCS um “pedido de socorro” feito pelo conselho de saúde de uma Região Administrativa pelos problemas apresentados nessa área do território do DF, temas que são reforçados por uma conselheira de uma das ONG que trabalhava com o tema de auditorias cívicas da saúde e dando conta que tiveram um resultado positivo com o aumento de controle social (Memória 2º Reunião Ordinária 2017, CTCS). Essa demanda ocasionou a criação de um grupo de trabalho que terminou apresentando um informe com várias dificuldades enfrentadas no tema de saúde, tornou-se parte da pauta do plenário e foi encaminhada como requerimento à CGDF para obter respostas da Secretaria de Saúde, as quais foram respondidas, como demonstrado no quadro 6.

Em 2018, frente à eleição do presidente do CTCS, um conselheiro questionou os candidatos e a candidata sobre articulação com outros conselhos de controle social, obtendo as seguintes respostas: a intenção de formar uma rede de fortalecimento por um candidato e realizar um cadastro de projetos e conselhos sociais, por outro candidato, entre outros. Temas que não foram desenvolvidos posteriormente.

Os fatos mencionados acima apontam para algumas luzes de um potencial interlocução que poderia ter sido realizada e aprofundada pelo CTCS. As memórias também indicam as iniciativas para abordar a competência do Conselho, conforme referida no próprio Decreto e que trata sobre agir como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada. Essa atribuição do Conselho se refere basicamente à publicada no ano 2014 que dizia: “Promover e realizar cursos e oficinas em instituições de ensino públicas e privadas, bem como a promoção de concursos sobre o tema: transparência e Controle Social” (Memória nº 3 reunião extraordinária 2014), e que é novamente incluída em 2015 como ação aprovada para o planejamento de ações de 2015, atividade a ser coordenada por uma das organizações de trabalhadores que compõem o Conselho na época.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa aparece o tema de interlocução do CTCS do DF com outras organizações da sociedade civil e com conselhos no território. Os entrevistados 1 e 2 reconhecem que esse tem sido um trabalho pouco abordado pelo CTCS.

Essa é uma necessidade, eu não vi (trabalho com outros conselhos). Inclusive a gente sempre insistiu de que as regiões administrativas inclusive com bacia hidrográfica pudessem ter um conselho regional vinculado ao conselho central para demandar os problemas regionais. Como eles não estão presentes aqui e nós é que estamos presentes vendo os problemas das pessoas [...]. O que nós temos é o seguinte, nós temos o pessoal do plano piloto, lago norte, sudoeste, noroeste que é uma realidade e nós temos as outras cidades que é uma realidade completamente diferente, o índice de violência, de assassinatos, os problemas estruturais das nossas cidades são problemas crônicos e que o governo do Distrito Federal não consegue resolver, sendo que dinheiro não falta para que esses problemas sejam resolvidos e a gente precisa que esses problemas estejam resolvidos. Na época, nós insistimos inclusive que o conselho tinha que se apresentar para todos os conselhos do DF e dizíamos a finalidade do que pretendíamos fazer e que os conselheiros, os presidentes e vice-presidentes dos demais Conselhos pudessem contar conosco para tudo e que as demandas que fossem apresentadas nesses conselhos fossem apresentadas também no conselho de transparência (o que não foi conseguido) (E1, 2019).

Não existe realmente comunicação, interlocução entre todos os conselhos e no caso específico do conselho de transparência também não existia, você vai ver em primeiro lugar que alguns conselhos na verdade pouco funcionam né? Eles existem mais no papel (E2, 2020).

No caso de pessoas externas ao CTCS que presenciaram reuniões do seu plenário, o comum era que fossem funcionários e autoridades do GDF ou pessoas que participassem em organizações que compõem o CTCS, como os próprios suplentes das organizações participantes. Existiram casos excepcionais como assistência de um coletivo de moradores que apresentou problemas estruturais na era de residência, uma moradora de bairro que apresentou um problema de sua comunidade relacionado com a crise hídrica, um estudante de pós-graduação da UnB que apontou a informações do portal de transparência do DF e um Instituto que apresentou ao plenário do CTCS duas iniciativas de dados abertos no DF.

Diante do que foi apresentado, reitera-se o importante potencial de formar uma rede participativa entre as instituições de participação social no DF. Ademais, entende-se as dificuldades que esse desafio apresenta para o CTCS do DF por se constituir esse terceiro eixo temático relevante, sobre articulação com os outros conselhos do território, porque existem outros dois anteriores que são transparência e controle social. De fato, Grau (2000) menciona que as entidades participativas deveriam se circunscrever a sua função, evitando a confusão entre várias funções porque debilita o controle social.

Por fim, para responder ao questionamento levantado sobre como a transformação do Conselho de Transparência e Controle Social do DF, que passou de um conselho paritário a

um espaço integrado exclusivamente por organizações da sociedade civil, contribuiu para o sucesso do processo participativo, é preciso, primeiramente, expor o entendimento de Avritzer (2008) de que o sucesso dos processos participativos depende da interação entre três elementos: o desenho institucional, a vontade política de implementar desenhos participativos e a organização da sociedade. Logo, para alcançar êxito, tais elementos não podem ser considerados isoladamente.

No caso do CTCS do DF, viu-se que tanto no modelo paritário quanto no modelo do organismo composto exclusivamente pela sociedade civil, no desenho institucional as dificuldades para operar de forma mais efetiva permanecem. Acredita-se que isso foi causado pela insuficiência de recursos para o funcionamento, imprecisões no instrumento legal para determinar faculdades do conselho na prática e dificuldade para substituir organizações da sociedade civil, entre outros. Acerca da vontade política, pondera-se a existência de uma vontade parcial, isso porque, apesar de os governos de diferentes aspectos políticos terem mantido o CTCS, nenhum conseguiu até o momento institucionalizá-lo por lei, sendo esta uma prática que deve ser institucionalizada para não depender das vontades políticas, com bem reforçado por Pogrebinski e Santos (2011). Da mesma forma, as deliberações do conselho têm sido parcialmente atendidas pelas autoridades públicas e o governo não vem realizando chamadas para gerar entradas de novas organizações nem indicando outras organizações para substituir as que saíram do conselho.

No caso da organização da sociedade, as instituições participantes, embora tenham um tipo de cadeira permanente no CTCS do DF pela falta da rotação, são organizações formais de longa data de existência e que não obstante sejam grupos que defendam seus interesses setoriais, acredita-se que estão comprometidas com os elementos que perseguem o conselho sobre transparência e controle social. Salienta-se que essas organizações têm conseguido de certa forma articular-se para defender suas deliberações, sendo isso relevante para a continuidade da experiência e seu trabalho importante para o exercício democrático participativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo teve como objetivo compreender a trajetória do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal no período 2013-2019 sob a ótica de controle social e participação. Para tanto, foram analisadas memórias, requerimentos, legislação, notícias e documentos relacionados ao CTCS nos primeiros cinco mandatos de funcionamento correspondentes ao período de abril/2013 a maio/2019. Foram entrevistadas três pessoas que exerceram a função de conselheiros do CTCS, analisadas as reuniões disponíveis no canal do Conselho no Youtube e acompanhado (como ouvinte) uma reunião do Conselho no mês de novembro/2019.

Inicialmente no funcionamento do CTCS no primeiro período (2013-2014) foram identificadas as características nomeadas como “paradoxal controle social: uma experiência sem tempo para amadurecer”. Descreveu-se a base legal mediante o Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012, mencionando as competências, composição e funcionamento do Conselho. Também foram identificados os participantes do primeiro mandato, os temas debatidos e as ações realizadas.

O CTCS do DF foi organizado seguindo as teorias da participação social clássica dos conselhos paritários no Brasil, principalmente dos conselhos gestores de políticas públicas como canais institucionais colegiados, deliberativos, autônomos, plurais, permanentes e de controle social. Esse espaço participativo foi instituído a partir de uma demanda da Consocial nacional em 2012 como proposta para fiscalizar e controlar os recursos públicos e prestações de contas, além de combater a corrupção. Assim, nasceu em 2013 o CTCS do DF por decreto como um conselho deliberativo com uma atuação paritária, mas que, em 2015, passou por uma transformação para converter-se numa organização composta unicamente por entidades da sociedade civil.

Seguindo os objetivos desta pesquisa e considerando as informações compiladas da trajetória do CTCS, nos dados dos documentos e nas entrevistas analisadas, foram identificadas algumas categorias/dimensões de análise, em conformidade com as orientações de Bardin (2011), quais sejam: instrumento legal, caracterização das organizações sociais, decisões e interlocução do CTCS.

Em 2015 teve início a administração do governador Rollemberg (PSB) e o modelo organizacional do CTCS foi modificado. O modelo paritário do CTCS foi substituído pelo societal composto por 17 organizações participantes da sociedade civil e quase nula renovação de organizações participantes.

Sobre os instrumentos legais que orientam o CTCS, observou-se que o Decreto original de 2012 e suas modificações em 2015 e 2018 não mencionaram diretamente a relação das decisões do CTCS com a administração pública. O instrumento pôde ser considerado confuso quanto à sua finalidade, pois continuou sendo ao mesmo tempo consultivo, deliberativo e de acompanhamento. E também entregou várias funções ao conselho que, para efeito deste estudo, foram agrupadas sob os temas de transparência, controle social e articulação com outros conselhos.

Constatou-se ainda que, na atualidade, 71% das organizações que compõem o conselho também atuaram no período de 2015 a 2019. Dessa maneira, o conselho, na prática, é composto por organizações da sociedade com cadeira permanente sem renovação embora com pessoas representantes indicadas a cada 2 anos em geral. Essa natureza difusa do organismo demonstra a inconsistência quanto ao tipo de vinculação de suas decisões, pois acaba por ocasionar alguns conflitos devido a pouca efetividade de suas deliberações, o que levou inclusive à renúncia de um de seus presidentes eleitos no plenário. Por outro lado, provocou a diminuição progressiva até saída total de participantes de entidades como as organizações de trabalhadores, chegando ao ponto de nenhuma delas participar no último mandato do Conselho em 2019, sob o argumento de que seria “ineficiente de forma prática”.

A manutenção do CTCS continua dependendo da vontade dos governos de turno. Sua demanda de ser um conselho permanente e contínuo no tempo como os outros conselhos deliberativos brasileiros via lei distrital não viu essa perspectiva nos três governos em que o CTCS tem funcionado. A indicação das organizações da sociedade civil por parte do governo também é um fato que permaneceu no tempo, apesar do CTCS ter levantado esse tema em várias oportunidades ao longo de sua trajetória, enfatizando a importância de ter uma chamada pública. Isso leva a certo esvaziamento do CTCS, porque organizações deixam de participar e não são substituídas, o que pôde ser observado no sexto mandato do conselho, no primeiro ano da administração do governo de Ibaneis Rocha (PMDB), quando participaram o montante de 12 organizações, apesar de o Decreto estabelecer uma composição de 17 organizações da sociedade civil.

A caracterização das organizações que participam do CTCS permitiu ver que estas correspondem principalmente a seis categorias: organização sindical patronal, conselho profissional, instituto de pesquisa, ONGs, rede de cidadania e sindicato de trabalhadores. Nos anos 2018 e 2019 foi possível verificar que os governos deixaram de indicar organizações, denotando o número mais baixo de organizações, 14 e 12 respectivamente, ainda que o Decreto contemplasse um número de 17 organizações.

Nas decisões do CTCS, depois de uma seleção dos requerimentos e análise das organizações que levaram os temas a seu plenário, viu-se que estas corresponderam basicamente a três organizações (ONGs, associação sindical patronal e rede de cidadania), que, no total, somaram 17 temas, mas com a liderança das ONGs com 9, ou seja, quase a metade das propostas. Vale salientar que são esses três tipos de organizações que têm ganhado as eleições para presidir o CTCS e apresentam as melhores assistências ao plenário.

Nas memórias e nas entrevistas foi possível perceber a dificuldade em conseguir que os requerimentos fossem atendidos e respondidos pelo GDF, mesmo isso sendo cobrado pelo plenário, em algumas ocasiões, reiteradas vezes. Apesar dos obstáculos, importantes ganhos foram obtidos pelo CTCS, não obstante seus precários recursos, considerando as funções assignadas por Decreto e mais ainda a ambiguidade das funções referentes à administração pública.

Sobre a interlocução do CTCS com outras organizações sociais, na revisão nas memórias das reuniões e nas entrevistas realizadas, não foi possível constatar inter-relação com outros conselhos e organizações sociais que não fossem as que representam o CTCS. Essa falta de comunicação interconselhos no DF é um fato que acontece entre todos os conselhos do território.

Apesar de não encontrar uma interlocução entre o CTCS e os outros conselhos, foi verificado nas memórias das reuniões e numa visita ao CTCS que este é um conselho aberto à participação de qualquer cidadão e, mesmo não tendo possibilidade de se manifestarem mediante o voto, podem intervir na discussão dos temas. Viu-se que existe constância nas reuniões, as quais possuem consecução de temas e encadeamento entre si. A menor periodicidade das reuniões foi vista unicamente nas trocas de governo distrital, especialmente no governo atual, onde o CTCS esteve 5 meses sem funcionamento⁴⁷. Em outras palavras, as reuniões não são atos isolados, inserindo-se numa apresentação de debates de temas, convertidos em demandas depois de votação no plenário.

Dessa maneira, não foi achada uma interlocução formal, mas percebeu-se que o conselho pode se converter numa plataforma para que as demandas de organizações, mesmo que sejam por enquanto restritas às que compõem o CTCS, possam ser ouvidas dando força às suas demandas e que em alguns casos pode gerar uma articulação entre conselhos, principalmente frente a decisões centralizadoras da administração pública. Um exemplo disso foi presenciado numa visita ao CTCS (6º reunião ordinária de 2019) para conhecer o

⁴⁷ O mandato dos conselheiros que assumem no ano 2019 começou no mês de julho 2018 e terminou em maio 2019. O mandato seguinte só começou sua primeira reunião no mês de outubro 2019.

funcionamento na prática do conselho⁴⁸, onde uma organização sindical patronal colocou na pauta um tema solicitando a colaboração do CTCS. O tema se referia a um eventual novo modelo de fornecimento de alimentos nas escolas públicas já que 3 regiões administrativas estariam com processo de terceirização, que deixaria de fora os agricultores do DF, principalmente a agricultura familiar. Embora a lei estabeleça um piso de 30% para a agricultura familiar, não estava claro como funcionaria essa porcentagem com o novo modelo de privatização. Na mesma reunião, foi elaborado requerimento pelo plenário solicitando esclarecimentos para convidar representantes do conselho de alimentação escolar e da secretaria de educação com o objetivo de debater essa demanda.

Geralmente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são concentrados em setores específicos da ação pública, tais como saúde, educação, meio ambiente etc. Assim, é possível identificar, grosso modo, quem são os beneficiários, intermediários e responsáveis do poder público a cargo da política pública e certa territorialidade da política. Já no caso do CTCS do DF, em suas funções existem 3 eixos que predominam no acionar dos conselhos, que são transparência, controle social e articulação com a sociedade no DF. Ainda que o tema de transparência possa estar concentrado em uma entidade única da administração pública como é o caso da Controladoria Geral do DF, esse é um tópico que junto com controle social, permeia toda a administração pública, enquanto que aos beneficiários da política é possível atribuir toda a cidadania da DF, podendo existir inumeráveis segmentos da sociedade interessados na política.

A transparência, tema principal do CTCS do DF, é tida como uma solução para fortalecer a confiança nos governos que a consideram como o remédio para permitir o bom governo, porque permitiria que funcionários do governo operassem melhor e preveniria a corrupção (GRIMMELIKHUIJSEN, 2009, p. 173). A confiança no governo é um elemento essencial nas sociedades desenvolvidas e é defendida porque se percebe que cidadãos tendem a cumprir com maior frequência as demandas, leis e regulações do governo. Assim, uma chamada à transparência tem como objetivo restaurar a confiança da cidadania no governo, sendo vista como um instrumento de política de governo, um valor democrático e elemento essencial da doutrina de boa governança (GRIMMELIKHUIJSEN, 2009, p. 175).

Portanto, a falta de transparência resulta em desconfiança nos governos, vertendo num sentimento de insegurança na cidadania sobre o que está sendo feito. Isso tudo, combinado com reiterados casos de corrupção e desigualdades no território do DF, dá conta de um mal estar na

⁴⁸ Esta reunião pode ser acessada no canal de Youtube da TV Controladoria DF em: <<https://www.youtube.com/watch?v=b8AEp79OL8s&t=816s>>.

população e demandas por espaços que integrem e escutem os cidadãos na busca de soluções. Desse modo, acredita-se que a manutenção de um conselho com participação social focado em temas de transparência pode resultar para o governo um elemento estratégico e para a população um importante canal intermediário para levar suas demandas nesse espaço público na procura de influenciar nas decisões governamentais.

Em suma, ao conhecer a trajetória do CTCS do DF, foi possível sinalizar que embora sua concepção insira-se numa visão de projeto liberal, que procura a responsabilização da administração pública mediante a cooperação da sociedade civil e salienta a transparência na prática, este pode desencadear efetivamente aspectos democratizantes nas relações de poder pelo impacto que poderiam ter suas decisões, quando estas são efetivamente ouvidas e atendidas.

Finalmente, como forma de contribuição desta pesquisa, seguem descritas algumas sugestões para melhorar o funcionamento do Conselho de Transparência e Controle Social do DF:

- ✓ Instituir o CTCS via projeto de lei na CLDF, a fim de garantir a continuidade do projeto nas mudanças de governos nas eleições.
- ✓ Considerando que o CTCS nasce nos moldes do protótipo dos conselhos de políticas públicas, sugere-se revisar a continuidade do modelo imposto no ano 2015, isto é, composição única de organizações da sociedade civil. Observando que o CTCS deixa de possuir vários dos elementos desse tipo de conselho de gestores, como ser paritário e definições claras sobre as decisões do plenário do CTCS referente à administração pública. Da mesma maneira, deixa de possuir elementos do tipo de conselho de transparência proposto na Consocial nacional, embora se acredite que o novo modelo de 2015 possua uma configuração mais próxima a outro tipo de modelo de participação, tal como dispõe a proposta nº 11 da Consocial nacional, que especificamente promove a criação de observatórios de controle social:

Incentivo à Criação de Observatórios de Controle Social (OCS) em todos municípios brasileiros, formados por representantes da sociedade civil, que não tenham cargos de confiança ou similar em governos e/ou partidos políticos. Os eleitos nos OCSs serão responsáveis por exercer controle social sobre os governos locais, estaduais e nacional (fiscalizar as licitações em todas as suas fases, conscientização e educação da sociedade sobre os temas afins e fazer denúncias de irregularidades e má gestão da coisa pública). Os OCSs deverão ter apoio dos governos em capacitação, mas, sem se constituir como um órgão público ou com regras similares às da lei que instituiu os conselhos tutelares e modelos de fiscalização feita pelas OSCIPs (CONSOCIAL, 2012).

- ✓ Promover a realização de chamadas públicas para integrar o CTCS e que essa seleção seja feita por meio de delegados/delegadas em conferências públicas, ou na falta desta, seja decidido pelo plenário do CTCS.
- ✓ Disponibilizar maiores recursos para o funcionamento do CTCS tanto para a operacionalidade quanto para a administração. Até porque, notadamente, essa falta de recursos provoca claras dificuldades no funcionamento do CTCS e, mesmo com todos os esforços realizados pelos conselheiros/conselheiras para cumprir o disposto no Decreto, não é possível responder às exigências das competências descritas na base legal.
- ✓ Esclarecer o alcance da natureza do CTCS, isto é, decidir se o conselho é de natureza consultiva, deliberativa ou de acompanhamento, porque atualmente tal descrição no instrumento legal gera evidente confusão no operar do CTCS.
- ✓ Revisar a função de articulações do CTCS com outros conselhos, com o propósito de criar e fortalecer uma rede comunicativa no território, criando ou restabelecendo o portal dos conselhos do DF que publicite informações de todos os conselhos do DF, assim como detalhar as informações sobre quem são os conselheiros, características, decisões, seus instrumentos operativos etc.
- ✓ Fortalecer o trabalho do CTCS por meio do próprio sítio web da CGDF num lugar visível no *layout*, no sítio web do portal de transparência do GDF, portal de dados abertos e ouvidoria.

Por fim, destaca-se que, apesar de conseguir acessar a maioria dos documentos necessários sobre CTCS para realizar esta pesquisa, acredita-se que ainda é necessário melhorar aspectos como: agilidade na publicação das memórias do CTCS e publicar documentos faltantes no sítio web da CGDF para possuir um histórico da documentação. E mesmo tendo sido observada a melhoria da produção dos vídeos em Youtube das reuniões do último ano, resta clara a importância que todas as reuniões gravadas estejam publicadas nessa plataforma de vídeos.

REFERÊNCIAS

1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL – CONSOCIAL. **Relatório final**. Brasília, 2012.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 nov. 2019.

AGÊNCIA BRASÍLIA. Consocial-DF encerra etapas regionais. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2012/02/10/consocial-df-encerra-etapas-regionais/>>. Acesso em: 22 out. 2019.

ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ANDRADE, Hanrikson de. Bolsonaro reduz vagas e murcha participação social em conselhos. **Notícias UOL**, Brasília, 26 jul. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-criados.htm>>. Acesso em: 8 set. 2019.

ANTUNES, G. B. O poder político no distrito federal: a trajetória de Joaquim Roriz. **Soc. Estado**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 507-508, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922004000200025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2019.

ARAÚJO, F. S. et al. Ações de controle social: uma análise da efetividade dos conselhos municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do programa de sorteios dos municípios na região Nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 12, n. 6, p. 473-499, 2006.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v.11, n. 3, p. 376-382, 2003.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007a. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, C. R.; SAÉZ, M.A. (Orgs). *A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007b.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5365>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BORJA, J. **A participação citatina**. Tradução Regina Sílvia Pacheco. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 24, 1988.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. Local Management Councils in Brazil: the paradox of “good guy” that can stifle processes of public policy. **V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**, Madrid/España, 29, 30 setembro e 1 outubro, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de acesso à informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Aplicação da Lei de acesso à informação na administração pública Federal**. Brasília, 2017.

_____. **Participação social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, n. 1 jan./abr. 1997. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1447/1/1997%20vol.48%2cn.1%20Bresser%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

CARVALHO, A. K. de; MILLER, L. J. **Orçamento Participativo**: a experiência do Distrito Federal. Proposta n. 78, set./nov. 1998.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). **La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública** Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD, 2000.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Texto para Discussão**. Pesquisa Distrital por Amostras de Domicílios, PDAD. Brasília, 2018.

CONCEIÇÃO, Keves Diogo Fernandes Freitas da. **Orçamento participativo do Distrito Federal**. Relatório de análise de políticas públicas apresentado como trabalho final da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”. Brasília: UnB, 2013.

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. Relatório de Atividades – janeiro/2014 a dezembro/2014. Brasília, 08 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Relat%C3%B3rio-Atividades-CTCS-8.12.14.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Ouvidoria Pública**. 2018. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/Material/manual-de-ouvidoria-publica.pdf/view>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012. Coleção Olho Vivo.

CRUZ, Fernanda. N. B. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. 198f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedad civil, espacios públicos y democratización**: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil** en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DISTRITO FEDERAL Decreto nº 34.032, de 12 de dezembro de 2012. Institui o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.casamilitar.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/08/Lei-4.990-2012.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.sema.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Decreto-Distrital-n%C2%BA-34.276-de-2013.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/78971/Decreto_36307_26_01_2015.html>. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. Decreto nº 38.844, de 06 de fevereiro de 2018. Altera o Decreto nº 36.307, de 26 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal - CTCS e dá outras providências. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/9d6644be8387418e912f8c1c8211e893/Decreto_38844_06_02_2018.html. Acesso em 17 mar. 2019.

_____. Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012. Regula acesso à informação. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=>>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

DOCE, Júlia. Sociedade civil perde espaço no governo Temer, apontam pesquisadores. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 maio 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/17/sociedade-civil-perde-espaco-no-governo-temer-apontam-pesquisadores/>>. Acesso em: 8 set. 2019.

FARIA, Cláudia F. de. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n.36, p.187-204, jun. 2010.

FARIA, Cristina E. de. **Participação e controle social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal**. 2006. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole** n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. 2003.

GOULART, Mauro S. B. **Participação e accountability no controle social do orçamento público**: o caso do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí. 2011. 226f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

GRAU, N. C. Responsabilización por el control social. In: CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. Do transparent government agencies strengthen trust? **Information Polity** 14, p. 173–186, 2009.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006 (a).

_____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006 (b).

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

_____. Posiciones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ____ (Coords.). **La innovación democrática en América Latina. Tramas e nudos de la representación y el control social**. **Publicaciones de La Casa Chata**, México: Ciesas; Universidade Veracruziana, 2009.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2016, p. 609-650.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). O IBGE estima para o DF em 2019, uma população de 3.268 pessoas. **Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>>. Acesso em: 19 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais. Relatório de pesquisa. 2017.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LISBOA, Ana Paula. **Fruto de pedido da comunidade**: o CED Darcy Ribeiro do Paranoá. Disponível em: <<https://correionasescolas.correiobrasiliense.com.br/2019/10/28/fruto-de-pedido-da-comunidade-o-ced-darcy-ribeiro-do-paranoa/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280848>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

MANHAS, Cleomar. **O conselho de transparência e controle social de Brasília**, 2015. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/o-conselho-de-transparencia-e-controle-social-de-brasilia/>>. Acesso em: 7 de jan. 2020.

MARQUETTI, A.; SILVA, C. E. da; CAMPBELL, A. Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. **Review of Radical Political Economics**, v. 44, n. 1, p. 62-81, 2009.

MARTINS, F. R. Controle: perspectivas de análise na teoria das organizações. **Cad. EBAPE.BR**, v. IV, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n1/v4n1a08.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MICHENER, G; CONTRERAS, E; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? avaliando os cinco anos da lei de acesso no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **RAE**, São Paulo, v. 33, n. 5, Revisitada, p. 1-14. set./out. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v33n5/a05v33n5.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; GUELLATI, Y. Segurança pública e participação social no Distrito Federal. In: OLIVEIRA JUNIOR, Almir de (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

OLIVEIRA, P. N. de. **Democracia e participação social: um estudo sobre o orçamento participativo no distrito federal**. 2015. Dissertação (Pós-Graduação em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

OLIVEIRA, R. T. B de; JESUS, W. F. de. Cidadania, participação social e democracia na análise de pareceres do Conselho de Educação do Distrito Federal. **Revista Com Censo #10**, v. 4, n. 3, ago. 2017.

PAULA, Ana Paula Paz de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro. FGV, 2005.

PIRES, Roberto. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO DISTRIO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/#/>>. Acesso em: 3 de janeiro de 2020.

RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves. **Controle social: sob condicionantes específicos ao Brasil ou impasse estrutural?** 2012. 98f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SHIMIZU, H. E; MOURA, L. M. de. As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. **Saúde Soc.**, São Paulo , v. 24, n. 4, p. 1180-1192, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000401180&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 dez. 2019

SILVA, P. G. K da. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1º semestre 2002. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/11555/6784>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SOUZA, T. O. et al. Controle social: um desafio para o conselheiro de saúde. **Rev. Bras. Enferm.**, Brasília, v. 65, n. 2, p. 215-21, mar./abr. 2012.

TANNENBAUM, A. S. **O controle nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 1975.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, A. C. T.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, Paula P. F. Arquitetura da participação no Brasil: Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão 1735**, Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED). **1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social (Relatório Final)**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

VILAÇA, D. S. S.; CAVALCANTE, D. S.; MOURA, L. M. de. Atuação do Conselho de Saúde do Distrito Federal na reforma da Atenção Primária à Saúde, de 2016 a 2018: estudo de caso. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 6, p. 2065-2074, jan. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019000602065&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Memórias das reuniões: abril 2013 - maio 2019 do CTCS

Número	Nome	Data	Ano
1	Memória da Reunião Ordinária 1	10-04-2013	2013
2	Memória da Reunião Extraordinária 1	02-05-2013	2013
3	Memória da Reunião Ordinária 2	05-06-2013	2013
4	Memória da Reunião Ordinária 3	08-08-2013	2013
5	Memória da Reunião Extraordinária 2	12-09-2013	2013
6	Memória da Reunião Ordinária 4	03-10-2013	2013
7	Memória da Reunião Ordinária 5	06-12-2013	2013
8	Memória da Reunião Ordinária 6	05-02-2014	2014
9	Memória da Reunião Ordinária 7	10-04-2014	2014
10	Memória da Reunião Ordinária 8	10-06-2014	2014
11	Memória da Reunião Extraordinária 3	29-07-2014	2014
12	Memória da Reunião Ordinária 9	07-08-2014	2014
13	Memória da Reunião Extraordinária 4	28-08-2014	2014
14	Memória da Reunião Ordinária 10	03-12-2014	2014
15	Memória da Reunião Ordinária 1	17-04-2015	2015
16	Memória da Reunião Extraordinária 1	13-05-2015	2015
17	Memória da Reunião Ordinária 2	10-06-2015	2015
18	Memória da Reunião Extraordinária 2	08-07-2015	2015
19	Memória da Reunião Ordinária 3	12-08-2015	2015
20	Memória da Reunião Extraordinária 3	16-09-2015	2015
21	Memória da Reunião Ordinária 4	21-10-2015	2015
22	Memória da Reunião Extraordinária 4	04-11-2015	2015
23	Memória da Reunião Ordinária 5	10-12-2015	2015
24	Memória da Reunião Ordinária 1	17-02-2016	2016
25	Memória da Reunião Ordinária 2	04-05-2016	2016
26	Memória da Reunião Extraordinária 1	01-06-2016	2016
27	Memória da Reunião Ordinária 3	06-07-2016	2016
28	Memória da Reunião Extraordinária 2	03-08-2016	2016
29	Memória da Reunião Ordinária 4	06-09-2016	2016
30	Memória da Reunião Extraordinária 3	05-10-2016	2016
31	Memória da Reunião Ordinária 5	16-11-2016	2016
32	Memória da Reunião Extraordinária 4	14-12-2016	2016
33	Memória da Reunião Ordinária 1	01-02-2017	2017
34	Memória da Reunião Extraordinária 1	08-03-2017	2017
35	Memória da Reunião Ordinária 2	05-04-2017	2017
36	Memória da Reunião Ordinária 3	07-06-2017	2017
37	Memória da Reunião Extraordinária 2	05-07-2017	2017
38	Memória da Reunião Ordinária 4	02-08-2017	2017
39	Memória da Reunião Extraordinária 3	06-09-2017	2017
40	Memória da Reunião Ordinária 5	04-10-2017	2017

Número	Nome	Data	Ano
41	Memória da Reunião Extraordinária 3	01-11-2017	2017
42	Memória da Reunião Ordinária 6	13-12-2017	2017
43	Memória da Reunião Ordinária 1	07-02-2018	2018
44	Memória da Reunião Extraordinária 1	07-03-2018	2018
45	Memória da Reunião Ordinária 2	04-04-2018	2018
46	Memória da Reunião Ordinária 3	04-07-2018	2018
47	Memória da Reunião Extraordinária 2	01-08-2018	2018
48	Memória da Reunião Ordinária 4	05-09-2018	2018
49	Memória da Reunião Extraordinária 3	03-10-2018	2018
50	Memória da Reunião Ordinária 5	07-11-2018	2018
51	Memória da Reunião Extraordinária 4	11-12-2018	2018
52	Memória da Reunião Ordinária 1	16-01-2019	2019
53	Memória da Reunião Extraordinária 1	06-02-2019	2019
54	Memória da Reunião Ordinária 2	13-03-2019	2019
55	Memória da Reunião Extraordinária 2	03-04-2019	2019
56	Memória da Reunião Ordinária 3	08-05-2019	2019

APÊNDICE B – Termo de Consentimento



Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu _____, concordo em participar, por minha e espontânea vontade, da pesquisa para dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, da Universidade de Brasília, intitulada “Controle Social: Estudo de caso do Conselho de Transparência e Controle Social do Distrito Federal”, aplicada pela mestrandia Katherine Alejandra Cáceres Fuentes, sob orientação do Professor Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa, da Universidade de Brasília.

Declaro estar esclarecido(a) e informado(a) que se trata de pesquisa de natureza qualitativa que tem por objetivo: Compreender a trajetória do Conselho de transparência e Controle Social do Distrito Federal no exercício do controle social e transparência da gestão pública.

De livre e espontânea vontade responderei às perguntas da entrevista, que será gravada, transcrita e analisada pela pesquisadora.

Declaro também estar ciente que, durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido (a), como terei a liberdade de me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado (a) _____

Pesquisadora _____

Brasília, _____, de _____